

7. Assistência Eleitoral nas Operações de Paz Multidimensionais

As atividades da ONU no campo da assistência eleitoral começaram sob a forma de esforços dirigidos a promover a autodeterminação dos territórios sem auto-governo, no marco do sistema de mandatos das Nações Unidas, herdado da Liga das Nações. O direito de autodeterminação dos povos está consagrado na Carta da ONU (1945), nos seus art. 1, § 2, e 55, e na referência feita no início do seu preâmbulo - *We, the peoples of the United Nations* - Nós, os povos das Nações Unidas.

Mais tarde, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada por unanimidade pela Assembléia Geral, em 1948, proclamou, em seu art. 21 que “todos têm o direito de tomar parte no governo do seu país, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos” e que “a vontade do povo deve ser a base da autoridade do governo; isto deve ser expresso em eleições periódicas e genuínas, através do voto igualitário e universal, em votação secreta ou por meio de procedimentos equivalentes de votação livre”¹. A Declaração também prevê os direitos de igualdade perante a lei, de liberdade de expressão e de assembléia e associação pacífica, sendo todas estas prerrogativas fundamentais para garantir a livre participação dos indivíduos na vida política de uma sociedade democrática. Tanto os direitos consagrados no artigo 21 quanto os demais aqui citados foram reafirmados pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos (arts. 10, 21, 22, 25 e 26), que entrou em vigor em 1976, contando, atualmente, com 156 estados partes².

Apesar do desenvolvimento normativo do regime internacional de direitos humanos que inclui expressamente as normas de democracia, o início da Guerra Fria, logo após o surgimento da ONU, impediu que a organização tivesse um papel significativo na democratização de estados.

¹ Trechos do art. 21 da Declaração Universal de Direitos Humanos (tradução própria). A Declaração está disponível no endereço eletrônico <http://www.un.org/Overview/rights.html> Acesso em: 21 jun. 2006.

² Informação retirada do *site* do OHCHR. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/4.htm> Acesso em: 27 abr. 2006.

Primeiro, devido às diferenças nucleares entre as concepções de democracia dos blocos capitalista e socialista, embebidas que estavam em posições ideológicas opostas³. Tais divergências impediram as Nações Unidas de promover qualquer modelo particular de democracia, reforçando a tendência dos burocratas da organização de se distanciarem de questões políticas domésticas dos Estados (PARIS, 2004, p. 15-16). Segundo, o apoio a governos domésticos de outros estados tinha como critério o alinhamento do mesmo com o respectivo bloco e não o tipo de regime, uma vez que a prioridade das superpotências era a manutenção das suas áreas de influência. No continente americano, por exemplo, isto, muitas vezes, implicou o apoio dos Estados Unidos a ditaduras de direita nos países das Américas Central e do Sul.

Assim, embora durante todo este período a ONU tenha apoiado ativamente o processo de descolonização, tanto o regime internacional de direitos humanos quanto as normas de democracia a este inerentes tinham pouco alcance prático. Na verdade, o direito de autodeterminação dos povos aproximava-se mais da idéia de descolonização do que, propriamente, de um direito perene destes povos de escolherem democraticamente os seus líderes. Foi nos últimos anos da Guerra Fria, a partir de 1988, quando o projeto ideológico socialista agonizava, e a concepção de democracia liberal ocidental ganhava força, que a Assembléia Geral das Nações Unidas passou a dar crescente atenção à questão do fortalecimento do princípio de eleições periódicas e justas dentro dos estados. Desde então, o tema começou a aparecer, anualmente, na agenda daquele órgão. Em suas resoluções, a Assembléia passou a fundamentar o papel da ONU na promoção da democratização de estados, através da reafirmação dos propósitos e direitos articulados na Carta, na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos⁴.

Em dezembro de 1991, a Assembléia Geral deu o primeiro passo para a institucionalização das atividades de assistência eleitoral da ONU, adotando a Resolução 46/137, proposta pelos Estados Unidos (LUDWIG, 2001). A Resolução endossava a visão do Secretário-Geral (em relatório

³ Esta discussão é feita no Cap. 3, deste trabalho.

⁴ BOUTROS-GHALI, *Uma agenda para a democratização*, 1996, § 36.

apresentado à Assembléia), no sentido de designar um indivíduo, dentro do Secretariado, para ser o ponto focal das atividades de assistência eleitoral desempenhadas pela organização. Vale citar os termos da decisão:

The General Assembly,

(...)

9. *Endorses the view of the Secretary-General that he should designate a senior official in the Offices of the Secretary-General to act as a focal point, in addition to existing duties and in order to ensure consistency in the handling of requests of Member States organizing elections, who would assist the Secretary-General to coordinate and consider requests for electoral verification and to channel requests for electoral assistance to the appropriate office or programme, to ensure careful consideration of requests for electoral verification, to build on experience gained to develop an institutional memory, to develop and maintain a roster of international experts who could provide technical assistance as well as assist in the verification of electoral processes and to maintain contact with regional and other intergovernmental organizations to ensure appropriate working arrangements with them and the avoidance of duplication of efforts, and requests the Secretary-General to designate such an official to take on these tasks;*

10. *Determines that the designation of the senior official would neither pre-empt nor supersede ongoing arrangements regarding electoral assistance nor prejudice the operational arrangements for missions that the Organization may decide to undertake;*

Requests the Secretary-General to allocate whenever appropriate, and within existing resources, a small number of staff and other resources to support the designated senior official in carrying out his or her functions;
(...)⁵

Contudo, a adoção da Resolução 46/137, fez surgir, entre os membros da ONU, a preocupação acerca de potencial interferência nos assuntos internos dos estados. Reflexo disso foi a adoção, ainda em 1991, pela Assembléia, de uma Resolução (A/46/130) proposta por Cuba e co-patrocinada por outros países⁶, intitulada *Respect for the principles of national sovereignty and noninterference in the internal affairs of states in their electoral processes*. Esta Resolução afirmava caber apenas aos povos determinarem os métodos e estabelecerem instituições relativas ao processo eleitoral, de acordo com suas Constituições e legislações nacionais⁷. Em resposta às preocupações dos estados, foi estabelecido entre estes e o Secretariado da ONU um procedimento no sentido de que

⁵ UN doc. A/RES/46/137, § 9 e 10.

⁶ Dentre os países co-patrocinadores estavam China, Coréia do Norte, Laos, Namíbia, Tanzânia, Vietnã e Zimbábue.

⁷ Deve-se salientar que este tema continua sendo regularmente considerado pela Assembléia Geral.

a organização somente proveria assistência eleitoral, se recebesse uma solicitação por escrito de um representante oficial do estado interessado.

Atendendo às solicitações feitas na Resolução 46/137, o Secretário-Geral designou o seu Subsecretário para Assuntos Políticos como ponto focal para as atividades de assistência eleitoral, e, para assisti-lo, Boutros-Ghali estabeleceu a Unidade de Assistência Eleitoral (EAU, que, em 1994, foi promovida a Divisão de Assistência Eleitoral, EAD). A localidade da referida unidade foi motivo de certa controvérsia dentro da ONU. Alguns estados membros e o Secretariado acreditavam que a EAU deveria ser estabelecida dentro do Centro de Direitos Humanos (hoje, o OHCHR), baseado em Genebra – o que era condizente com a visão da democracia como parte integral dos direitos humanos. Outros estados e oficiais da organização defendiam a sua instalação no Departamento de Assuntos Políticos (DPA), em Nova Iorque. Esta última posição prevaleceu, devido ao tipo de assistência que era prioridade na época, qual seja, a realização de eleições com base em acordos de paz que buscavam por fim a conflitos intra-estatais (LUDWIG, 2001, p. 4). Nestes casos, a assistência eleitoral era dada no marco das operações de paz, cuja orientação política era de responsabilidade do DPA⁸.

Com efeito, o surgimento de uma nova geração de operações de paz, de natureza multidimensional, com foco na construção de estados e na consolidação da paz incorporou a assistência eleitoral como um dos seus pilares de atuação⁹. Em *Uma agenda para a paz*, Boutros-Ghali estabelece as bases desta atividade no marco das novas missões. Neste sentido, merece destaque a associação explícita entre democracia e

⁸ É importante acrescentar que, não obstante à instalação da EAU no DPA, devido ao vínculo da assistência eleitoral com os direitos humanos, os relatórios bienais que passaram a ser elaborados, a partir de 1991, pelo Secretariado sobre as atividades ONU naquele campo eram e continuam sendo submetidos ao Terceiro Comitê da Assembleia Geral, responsável por questões de direitos humanos. Apenas, após a aprovação do relatório pelo referido comitê, o documento é enviado para aprovação final da Assembleia Geral. A Resolução ali adotada e o relatório do Secretário-Geral são intitulados *Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization* (LUDWIG, 2001, p. 5).

⁹ Vale observar que a ONU também presta assistência eleitoral fora das operações de paz, a estados que a solicitem, especialmente sob a forma de coordenação e suporte de observadores internacionais enviados por diferentes estados ou organismos internacionais, a convite do estado onde se darão as eleições; suporte a observadores domésticos; ou, ainda, sob a forma de assistência técnica. Entretanto, o nosso foco é a assistência eleitoral desempenhada no marco das operações de paz multidimensionais.

estabilidade doméstica, ambas consideradas fundamentais ao crescimento produtivo da sociedade. A importância fundamental de *Uma agenda para a paz* foi a introdução definitiva da estratégia de construção institucional no quadro de referência das operações de paz¹⁰. A partir daí, as atividades de assistência eleitoral que, num primeiro momento estavam concentradas nas eleições, passaram, gradualmente, a enfatizar outros aspectos e fases do processo de democratização, com vistas a sua consolidação. Esta nova dimensão da assistência eleitoral é também enfatizada pela Assembleia Geral, através da Resolução 48/131, adotada em dezembro de 1993, que recomenda:

[Recommends] that the United Nations, in order to ensure the continuation and consolidation of the democratization process in Member States requesting assistance, provide assistance before and after elections have taken place, including needs-assessment missions aimed at recommending programmes which might contribute to the consolidation of the democratization process;

Entre 1995 e 1996, o Secretário-Geral produziu, a requerimento da Assembleia Geral, dois relatórios, ambos sob o título *Support by the United Nations System of the efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies*¹¹, que detalham o alcance da assistência disponibilizada pela ONU, incorporando a ajuda na criação de uma cultura política democrática, na realização de eleições democráticas e na construção de instituições capazes de dar suporte à democracia. Em 1996, Boutros-Ghali divulga *Uma agenda para a democratização*, que, juntamente com *Uma agenda para a paz* (1992) e *Uma agenda para o desenvolvimento* (1994) estabelecem os principais itens da agenda da ONU em meados dos anos 90. Ali, o argumento em defesa da promoção da democracia pela ONU é construído com base na relação deste princípio com os direitos humanos e o desenvolvimento, refletindo o entendimento firmado no marco da Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, e cujo documento final, a Declaração e o Programa de Ação de Viena afirmam, em seu § 8:

Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full

¹⁰ Esta discussão é feita no Cap. 3 deste trabalho.

¹¹ UN docs. A/50/332, de 07/08/1995 e A/51/512, de 18/10/1996, respectivamente.

*participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world*¹².

De acordo com *Uma agenda para a democratização*¹³, a relação entre democracia e paz se dá em dois planos, o interno e o internacional. No primeiro caso, as instituições e processos democráticos domésticos canalizam as disputas entre indivíduos ou grupos com interesses competitivos para o campo do debate político e provêm mecanismos que favorecem o compromisso e a acomodação das diferenças, minimizando, portanto, o risco de que estas levem à confrontação armada. Mais ainda, a realização de eleições periódicas, livres e justas e a existência de outros mecanismos institucionais democráticos impõem limites à ação dos líderes e autoridades públicas. Por isto, tais regimes têm uma maior tendência a promover e respeitar o estado de direito, os direitos individuais e das minorias, a lidar melhor com os conflitos sociais, a absorver populações imigrantes e a responder às necessidades de grupos marginalizados, sendo menos provável a prática de abusos praticados pelo estado contra a sua própria população.

Desta forma, segundo a visão depreendida do discurso da ONU, o estado democrático é a base para a construção de uma paz auto-sustentável. É neste sentido a afirmação de Boutros-Ghali de que “uma cultura de democracia é fundamentalmente uma cultura de paz” (*Uma agenda para a democratização*, § 17). Esta mesma lógica se aplica ao plano internacional, em que a associação entre democracia e paz se traduz na hipótese de que os estados democráticos tendem a reproduzir o seu comportamento doméstico quando lidam com outros estados também democráticos¹⁴. Da mesma forma, governos autoritários, carentes da legitimidade ou verdadeiro apoio popular conferido pela realização de eleições livres, freqüentemente desrespeitam o estado de direito e recorrem à violência e à intimidação para suprimir dissidências internas. Por isto, tendem a despertar em outros estados, a suspeita ou receio de

¹² Declaração e Programa de Ação de Viena, parágrafo 8. Documento disponível no endereço eletrônico <http://www.ohchr.org/english/law/pdf/vienna.pdf> Acesso em: 21/06/06.

¹³ UN doc.[ST/DPI/1867.

¹⁴ Esta discussão é feita no Cap. 3.

que o mesmo comportamento seja reproduzido na esfera internacional, sendo, portanto, percebidos como uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

Além de fundamental para a paz, a democracia também é vista como contribuindo para o desenvolvimento sustentável no âmbito nacional. Esta nova perspectiva, que começou a ganhar força na primeira metade da década de 1990 substituiu a visão defendida por muitos, inclusive no meio acadêmico¹⁵, de que o desenvolvimento era uma pré-condição para a democracia – o que representava um grave dilema para os países não desenvolvidos (NEWMAN, 2004, p. 9).

Enfim, de acordo com *Uma agenda para a democratização*, a democracia vem ganhando amplo reconhecimento, devido a sua capacidade de estimular o “bom governo”, ou seja, governos mais eficientes, inclusive na prestação de contas à sociedade, transparentes e sensíveis às demandas sociais. Em 1999, a institucionalização da norma democrática no âmbito da ONU teve seu ponto alto com a adoção da Resolução 1999/57 da Comissão de Direitos Humanos, em que, pela primeira vez se reconhece a existência de um “direito à democracia”.

Segundo determina o documento, o direito a um governo democrático inclui o seguinte: liberdades de opinião e expressão, de pensamento, consciência e religião e de assembléia e associação pacífica; liberdade de buscar, receber ou transmitir informações e idéias através de qualquer meio de comunicação; o estado direito, incluindo direitos de proteção legal dos cidadãos, seus interesses e sua segurança pessoal, bem como integridade na administração da justiça e independência do judiciário; direito de sufrágio universal e igualitário, assim como procedimentos que garantam a liberdade de voto e eleições periódicas e livres; liberdade de participação popular, com oportunidades iguais de candidatura para todos os cidadãos; instituições governamentais transparentes e responsáveis, em termos de prestação de contas à sociedade; direito de escolha do cidadão de seu sistema de governo por

¹⁵ Ver Bhagwati (1966).

meios constitucionais ou outros meios democráticos; e direito dos cidadãos de acesso igualitário aos serviços públicos em seu país.

A Resolução da Comissão de direitos humanos encorajava, ainda, a continuação do papel da ONU neste campo, no marco da cooperação internacional, com vistas à construção de uma cultura política democrática, através da observância dos direitos humanos, da mobilização da sociedade civil e de outras iniciativas de apoio à forma democrática de governo. Para tanto, solicitava ao OHCHR dar prioridade aos programas de cooperação técnica para a promoção da democracia e do estado de direito.

Os documentos e Resoluções até aqui examinados são o reflexo da institucionalização de uma norma democrática no âmbito da ONU. Embora isto não reflita, necessariamente, um consenso entre os seus membros, é expressão do discurso da organização como um todo e do seu Secretariado, em particular. A construção desta cultura democrática, especialmente, a partir de finais dos anos 80 teve grande impacto na construção de um quadro de referência para as operações de paz multidimensionais e para o desenvolvimento das suas atividades no campo da assistência eleitoral, como se verá a seguir.

7.1.

Mandatos e funções das operações de paz no campo da assistência eleitoral

Entre 1989 e 2005, a ONU se envolveu na assistência eleitoral em, pelo menos, 18¹⁶ dos 24 estados ou localidades¹⁷ diferentes em que operações multidimensionais foram estabelecidas¹⁸ (o que representa, aproximadamente 75% dos locais onde estas missões atuaram¹⁹).

¹⁶ No Timor Leste, as duas operações de paz (UNAMET e UNTAET) tinham mandato eleitoral.

¹⁷ Isto inclui operações na região da ex-Iugoslávia e no antigo território do Timor Leste, que ganhou a sua independência, após a realização de eleições organizadas e conduzidas pela UNTAET, responsável pela administração local durante o período transitório.

¹⁸ Ao todo, são 19 operações de paz, cujos mandatos prevêem de forma explícita algum tipo de assistência eleitoral (ver Quadro 5) – contanto as já finalizadas e aquelas ainda em atividade.

¹⁹ Os números aos quais se chegou aqui tiveram como base a listagem das operações de paz (terminadas e em atividade). Disponível em:

Ademais, o reconhecimento do direito a um governo democrático pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1999, parece ter surtido impacto nos mandatos das operações de paz estabelecidas à partir de então. Neste sentido é relevante notar que, enquanto no período de 1989 até a data de adoção da Resolução 1999/57 (abril de 1999), 9 das 16 operações em diferentes localidades possuíam mandato eleitoral, no período que se sucede à adoção da referida Resolução, ou seja, entre maio de 1999 e maio de 2006, todas as operações de paz multidimensionais estabelecidas obtiveram um mandato eleitoral.

O Secretariado da ONU identifica seis conceitos operacionais para a assistência eleitoral, cinco dos quais são particularmente relevantes para os mandatos das operações de paz²⁰, a saber:

- Supervisão;
- Verificação;
- Organização e conduta de eleições;
- Assistência técnica;
- Coordenação e suporte de observadores internacionais.

De um modo geral, o planejamento da assistência eleitoral provida por uma operação de paz tem início com o estabelecimento de uma força tarefa multidisciplinar (IMTF)²¹ na fase de preparação da missão, antes

<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>, (acesso em 03/05/06) e as resoluções do Conselho de Segurança que estabeleceram explicitamente funções eleitorais para as respectivas missões. Nos casos em que as Resoluções do Conselho autorizam a prestação de assistência eleitoral “nos termos do relatório do Secretário-Geral”, tais relatórios também foram examinados. Aqui estão incluídas apenas as operações, cujos mandatos expressamente prevêem a prestação de assistência eleitoral, sob alguma das formas descritas pelo Secretariado e destacadas no texto do capítulo. Estão incluídas somente as missões de assistência eleitoral da ONU no contexto das operações de paz.

²⁰ Resolução A/47/668, Adendo 1, contendo o relatório do Secretário-Geral, *Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*, também conhecido como *Guidelines for member states considering the formulation of requests for electoral assistance*. Ver, também, o *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (2003), disponível no endereço eletrônico <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons>. Acesso em: 21/06/06.

²¹ As *Integrated Missions Task Forces* (IMTFs) são forças tarefas multidisciplinares, formadas no âmbito do Secretariado, compostas por representantes de diferentes departamentos, fundos e programas da ONU envolvidos numa operação de paz. As IMTFs foram uma inovação introduzida pelo Relatório Brahimi (2000), na tentativa de formalizar a coordenação da burocracia onusiana, visando a um melhor planejamento e condução das operações de paz em campo. Estas forças tarefas devem ser formadas tão logo se exista a expectativa de autorização de uma operação de paz.

mesmo da assinatura de um acordo de paz entre as partes²². Nas discussões no âmbito da IMTF, a EAD representa o Subsecretário-geral para Assuntos Políticos (também referido como ponto focal), seu papel é de identificar questões potencialmente contenciosas, no campo eleitoral, e tentar assegurar que estas sejam tratadas no acordo inicial entre as partes. Neste sentido as duas maiores preocupações são relativas à definição do sistema eleitoral a ser adotado no país e o critério de determinação de quem é titular do direito de voto. O planejamento, nesta fase, também envolve a identificação do grau de envolvimento apropriado da ONU e as atividades viáveis dentro de um tempo estimado para a realização de eleições.

Em seguida, na fase de planejamento de um acordo de paz, o Representante Especial do Secretário-Geral (ou um enviado da ONU) negocia o envolvimento da organização ou recomenda ao Secretário-Geral um curso de ação a ser apresentado ao Conselho de Segurança (com base no que foi discutido anteriormente pela IMTF). Na fase subsequente, uma missão eleitoral de reconhecimento, NAM (*needs assessment mission*) é despachada pela EAD para conduzir uma ampla análise da situação local no campo eleitoral, a fim de avaliar as condições nacionais e prospectos para a realização de eleições. O relatório final da NAM deve conter recomendações substanciais sobre o planejamento e composição do componente eleitoral. No caso de um mandato eleitoral extensivo ter sido aprovado pelo Conselho de Segurança para a respectiva operação de paz, a NAM pode recomendar o despacho de um time de planejamento avançado para fornecer um plano detalhado da missão eleitoral.

²² No caso da assistência eleitoral provida fora do contexto das operações de paz, o planejamento é iniciado após o recebimento, pela divisão eleitoral, de uma solicitação escrita do estado interessado à ONU. Tão logo ocorra, uma espécie de missão de reconhecimento, chamada *needs assessment mission* (NAM), é despachada para o país em questão, com o propósito de averiguar o sistema eleitoral existente, o status do planejamento eleitoral (se algum planejamento foi iniciado), o contexto político e as condições de segurança locais (se propícios ou não a realização de eleições) e se existe, dentro do país, apoio ao papel da ONU na organização de eleições. O objetivo da NAM é apresentar um relatório final ao Subsecretário-geral de Assuntos Políticos (ponto focal para as atividades de assistência eleitoral), contendo recomendações sobre a viabilidade e o tipo (ou tipos) de assistência eleitoral que deve ser provida pela ONU. O relatório também conterá um orçamento preliminar para a atividade recomendada. Apenas depois da consideração e aprovação do relatório pelo Ponto Focal, começam os preparativos para implementação do plano de assistência.

Uma vez despachada a operação de paz, o componente eleitoral requer contínuo planejamento. A assistência eleitoral normalmente envolve diferentes fases e atividades, correspondentes às distintas fases do processo eleitoral, cada uma requerendo pessoal com habilidades e conhecimentos específicos. Além disso, a EAD deve monitorar o planejamento e implementação destas atividades pelo componente eleitoral em campo, a fim de assegurar a observância dos padrões eleitorais da ONU.

Uma última etapa da assistência eleitoral é o planejamento pós-eleições, que consiste na elaboração de um amplo relatório final de atividades pelo respectivo componente, contendo recomendações dirigidas ao governo local para o prosseguimento das atividades no campo eleitoral, após a saída da operação de paz²³.

No restante deste capítulo, discutiremos os tipos de assistência eleitoral prestados no contexto das operações de paz que tiveram uma contribuição significativa para a institucionalização de parâmetros orientadores das atividades neste campo. Neste sentido, trataremos, separadamente, das modalidades de supervisão, de organização e de assistência técnica eleitoral. A primeira, ajudou a consolidar os padrões de monitoramento e certificação do processo eleitoral dentro dos estados e, por isto, apesar de obsoleta, merece nossa atenção. A organização eleitoral, embora tenha sido prestada em poucas ocasiões, tem importância central para o desenvolvimento de *expertise* do Secretariado, em todos os aspectos das atividades eleitorais, especialmente no campo da construção institucional. A assistência técnica revela-se, sem dúvida, a grande tendência dos mandatos das operações de paz, notadamente a partir de 1999 e está relacionada à prioridade crescente que vem sendo dada no discurso da ONU ao desenvolvimento de um método integrado de construção institucional e estabelecimento do estado de direito em contextos pós-conflito.

²³ Em alguns casos, após o fim das operações de paz, o envolvimento da ONU continua, através do estabelecimento de uma pequena equipe ou escritório da organização, com o objetivo de ajudar o governo local no prosseguimento das atividades de reconstrução do estado, inclusive no campo eleitoral.

A verificação era a forma mais comum e reconhecida de assistência eleitoral no início da década de 1990, mas encontra-se, hoje, obsoleta. Esta atividade integrou os mandatos das operações de paz em Angola (UNAVEM II), Moçambique (UNOMOZ), El Salvador (ONUSAL) e Libéria (UNOMIL)²⁴. Entre 1989 e 1995, quatro dos seis mandatos eleitorais das operações de paz foram de verificação (ver Quadro 5). A função das operações de paz com mandato de verificação é a de certificar a legitimidade dos vários estágios do processo eleitoral. Diferente do que ocorre na modalidade de supervisão, trata-se, aqui, da assistência a estados soberanos, cujos governos permanecem responsáveis pela organização e condução das eleições internas, ao passo que o papel da ONU é o de legitimar este processo, de acordo com os parâmetros internacionais. Não obstante, os padrões internacionais usados pelos observadores eleitorais para verificar a realização de eleições dentro de estados soberanos são, basicamente, os mesmos estabelecidos a partir da experiência de supervisão eleitoral na Namíbia.

De outra parte, os componentes eleitorais com mandato de verificação não se envolvem, a princípio, na preparação ou revisão de legislação eleitoral local, limitando, portanto, a sua contribuição ao desenvolvimento de *expertise* da ONU no campo da construção institucional. Por tudo isso, esta modalidade de assistência eleitoral não será tratada, aqui, mais detalhadamente.

Pelas mesmas razões, também não discutiremos a coordenação e suporte para os observadores internacionais. Esta atividade pode vir combinada com outras forma de assistência nos mandatos das operações de paz e é normalmente utilizada quando vários atores – países, organizações intergovernamentais ou não-governamentais – atuam neste campo em um mesmo estado. De acordo com o Manual das operações de paz internacionais (2003), o objetivo é apenas integrar e coordenar os esforços de observação.

²⁴ Além destas operações de paz, a ONU também verificou eleições na Nicarágua e na África do Sul.

7.1.1 Supervisão eleitoral

Em mandatos de supervisão eleitoral, o papel da ONU é certificar não apenas os resultados das eleições, mas todas as fases do processo eleitoral. Este tipo de assistência é, hoje, pouco requisitada e está prestes a se tornar obsoleta, pois que dirigida a territórios não soberanos. O único exemplo de mandato de supervisão em operações de paz multidimensionais foi o da missão na Namíbia, em 1989. A UNTAG tinha como mandato “assegurar, para breve, a independência da Namíbia, através de eleições livres e justas, sob a supervisão e controle das Nações Unidas” (resolução 632, de 1989, do Conselho de Segurança)²⁵.

Ali, o Administrador Geral sul africano ficou responsável pela administração das eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte, sob a supervisão do Representante Especial do Secretário-Geral. Este era encarregado de avaliar a justiça e propriedade de todas as medidas tomadas pelas autoridades sul-africanas em cada estágio do processo político. Assim, começando com o registro de eleitores e passando pela campanha eleitoral até a apuração dos votos e publicação dos resultados, todas as etapas das eleições eram submetidas à aprovação e certificação do Representante Especial da ONU, chefe da UNTAG.

Dois aspectos da experiência da UNTAG são importantes para o presente estudo. Primeiro, os padrões democráticos adotados pela ONU para legitimar o processo eleitoral doméstico. Tais padrões estão resumidos no termo “eleições livres e justas”, adotado expressamente no mandato da operação. Estes não são adjetivos vazios e, embora a resolução 632 do Conselho de Segurança não defina expressamente o seu significado, as suas bases normativas estão no regime internacional de direitos humanos (art. 21 e 25, da Declaração Universal de Direitos Humanos e do Pacto de Direitos Civis e Políticos respectivamente).

²⁵ Disponível em:
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/557/69/IMG/NR055769.pdf?OpenElement> . Acesso em: 21/06/06.

Isto ficou ainda mais claro com o *Manual sobre direitos humanos e eleições*, de 1994, produzido pelo Centro de direitos humanos da ONU (hoje OHCHR)²⁶. De acordo com o manual, eleições podem ser consideradas livres na medida em que facilitem a plena expressão da vontade política do povo. Isto requer que as mesmas sejam realizadas num ambiente livre de intimidação, onde exista respeito a uma ampla gama de direitos humanos. Dentre os direitos que são pré-requisitos para a realização de eleições livres estão as liberdades de opinião, de expressão e informação, de assembléia, de associação, a independência do judiciário e o princípio da não discriminação. A realização de eleições livres também implica no voto secreto, um mecanismo que visa a isolar o processo eleitoral de intimidações.

Eleições justas implicam um sistema eleitoral com base no voto universal e de igual peso para todos os eleitores, sem nenhum tipo de discriminação em virtude de raça ou gênero, apenas respeitando-se requerimentos mínimos, normalmente acerca da idade ²⁷, da nacionalidade e da capacidade mental do eleitor. Não são permitidas limitações ao voto, de natureza econômica (voto censitário), excessivas restrições em relação ao domicílio ou acerca do voto de cidadãos naturalizados, nem restrições em função da língua ou do grau de alfabetização dos eleitores.

Os padrões acima não só serviram como referencial para as atividades de supervisão eleitoral da ONU na Namíbia, como têm orientado, desde então, todas as modalidades de assistência eleitoral, desempenhadas pelas operações de paz. Com base nestes parâmetros, o escopo da supervisão eleitoral da ONU inclui, tipicamente, a certificação de imparcialidade das autoridades eleitorais, da liberdade de organização, de movimento, de assembléia e de expressão dos partidos e alianças políticas, de igual oportunidade para as partes de enviar seus agentes para observar todos os aspectos do processo eleitoral, do justo acesso à

²⁶ *Human rights and elections: a handbook on the legal, technical and human rights aspects of elections*. Professional Training Series, 2. Centre for Human Rights, 1994.

²⁷ Estabelecimento, pela legislação nacional, de idade mínima para votar. Atualmente, o procedimento mais comum é a exigência de idade mínima de 18 anos – até o início de 2005, adotada por 109 países (informação obtida em uma série de entrevistas informais com servidores civis do Secretariado da ONU, inclusive da divisão eleitoral, e de materiais não oficiais cedidos por alguns entrevistados, tais como slides de apresentação de seminários e quadros esquemáticos).

mídia nacional e a outros recursos, do registro de eleitores, da condução da votação e da contagem de votos.

Não obstante, o caso da Namíbia expõe, pelo menos, uma distorção em relação aos propósitos da supervisão eleitoral da ONU. Ali, o espaço para uma disputa equiparada no processo eleitoral ficou restrito a, praticamente, dois grupos. De um lado os aliados da África do Sul, que contavam com o apoio daquele país e, de outro a SWAPO, o único grupo reconhecido internacionalmente como representante do povo da Namíbia. Precisamente por isto, a SWAPO recebeu considerável assistência internacional. A possibilidade de igualdade de condições de outros grupos na competição eleitoral era praticamente nula (MELBER, 2004, p. 238), o que, certamente, impôs limitações ao pleno exercício da democracia no âmbito doméstico.

Um segundo aspecto relevante da experiência da UNTAG é mostrar o papel das operações de paz na promoção da democracia, em finais da década de 80. Em primeiro lugar, é importante observar que o conflito na Namíbia é resultado da luta por independência²⁸. Assim, a princípio, o foco da questão é a descolonização e não a democratização do país (MELBER, 2004, p. 237). Mesmo que, eventualmente, estes objetivos tenham sido articulados, o primeiro orientou a intervenção da ONU, enquanto o segundo era uma questão complementar.

É certo que a primeira Resolução do Conselho de Segurança que estabelecia a UNTAG (Resolução 435, de 1978), já continha um mandato eleitoral para a missão, de mesmo teor daquele constante na resolução 632, de 1989. Entretanto, devido à falta de acordo entre os estados envolvidos acerca do plano de paz proposto para a região, somente dez anos mais tarde, num contexto internacional diferente daquele de 1978, acordos de paz assinados por Cuba, Angola e África do Sul permitiram a implementação das provisões contidas na resolução 435 (que, depois de expandida e modificada, deu lugar à resolução 632, de 1989). O lento

²⁸ A contextualização do caso da Namíbia foi feita no Cap. 5 deste trabalho.

processo de independência da Namíbia é o reflexo de uma contínua negociação entre blocos de poder distintos e seus interesses²⁹.

A dificuldade de se chegar a um consenso em torno da questão sugere que, embora houvesse um objetivo comum, ou seja, a independência da Namíbia – o fim de uma dominação colonial que já começava a parecer obsoleta em finais dos anos 70 – havia diferentes entendimentos sobre como aquele objetivo deveria ser alcançado. A implementação da Resolução 632 refletiu a opção final pela via democrática, favorecida pelas mudanças que se operavam no contexto internacional. Entretanto, o mandato da UNTAG de supervisionar a aderência aos padrões democráticos internacionais, durante a realização de eleições livres e justas, não implicava a assistência ao estabelecimento da democracia como um sistema político duradouro no país (MELBER, 2004, p. 237). Em outras palavras, o papel das operações de paz na democratização de estados ainda era concebido em termos de assistência à realização de eleições e não da construção institucional e promoção de uma cultura democrática doméstica³⁰.

7.1.2. Organização e conduta de eleições

Quando uma operação de paz recebe um mandato para organizar e conduzir eleições ou referendos, isto significa que a ONU assume todas

²⁹ Ver Cap. 5, deste trabalho, para maiores informações sobre as negociações do processo de independência da Namíbia.

³⁰ É importante esclarecer que a Constituição da Namíbia, elaborada pela Assembléia Constituinte eleita, incorporou explicitamente normas democráticas e de direitos humanos. Isto não foi somente resultado de negociações entre atores domésticos, mas, também, dos atores internacionais e da atuação da ONU nas negociações de um plano de paz para a região, ainda em 1978. Em 1982, o Conselho de Segurança adotou documento apresentado por Canadá, França, Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos, contendo princípios para a Assembléia Constituinte e para a Constituição da Namíbia. Os princípios de natureza democrática, com base nas normas de direitos humanos, haviam sido apresentados pelos governos, acima citados, às partes envolvidas nas negociações para a implementação do plano de paz para a Namíbia, em conformidade com a Resolução 435 do Conselho. Isto, entretanto, não invalida o argumento no texto, sobre o papel da UNTAG na democratização do país. Mais do isso, embora a Constituição da Namíbia reflita a influência de princípios democráticos advogados por atores externos, isto não significa que tal influência tem ido além da formalidade. Na verdade, argumenta-se que a era pós-independência na Namíbia revelava uma discrepância entre o que pregava a Constituição e a realidade social local. Além disso, dez anos após a independência, a cultura política nacional estava distante dos parâmetros democráticos internacionais (MELBER, 2004).

as funções e responsabilidades normalmente desempenhadas por órgãos nacionais encarregados da administração eleitoral. Mandatos deste tipo são típicos de operações que detêm um alto grau de autoridade transitória³¹, como ocorreu com a UNTAC (Camboja), a UNTAES (Eslovênia Oriental), a UNAMET³², a UNTAET (ambas no Timor Leste) e a UNMIK (em Kosovo)³³. Devido ao alcance do papel das operações nesta modalidade de assistência, suas experiências fornecem um material robusto para a identificação de padrões e normas orientadoras das atividades eleitorais da ONU para as missões de paz em geral.

A UNTAC, em Camboja, foi a primeira missão de paz encarregada da organização e condução de eleições dentro de um estado independente. O seu componente eleitoral estava bastante ciente de que iria estabelecer um registro que poderia determinar se tamanha responsabilidade seria novamente confiada à ONU (DOYLE; JOHNSTONE; ORR, 1997, p.149).

É importante notar que a opção pela via democrática expressa nos acordos de Paris é muito menos o resultado da vontade das partes do que uma alternativa externamente proposta a facções cuja desconfiança mútua gerava um impasse acerca de qualquer arranjo de poder entre elas. Doyle, Johnstone e Orr (1997, p.148) argumentam que a realização de eleições representava não só a melhor, mas, aparentemente, a única esperança para Camboja. Esta parece ter sido, também, a visão dos negociadores internacionais, o que não deixa de ser um reflexo, em grande parte, da crescente legitimidade, no contexto normativo internacional e, mais notadamente, no âmbito da ONU, da norma democrática liberal³⁴ e do seu impacto na construção das identidades dos referidos atores³⁵.

³¹ Os graus de autoridade transitória das operações de paz foram discutidos no Cap. 3.

³² A UNAMET foi responsável pela organização e condução do referendo popular, por meio do qual os timorenses deveriam decidir sobre o status do Timor Leste: como parte da Indonésia, embora gozando de autonomia especial, ou como país independente. Ganhou a opção pela independência, UNTAET foi estabelecida para exercer a administração transitória local, ficando responsável, também, pela organização e condução dos processos eleitorais, visando a transferência final da administração pública da ONU para os líderes timorenses eleitos e oficialização da independência do país.

³³ Embora a UNMIK tenha um mandato de organização de eleições, este aspecto ficou a cargo da OSCE, ainda que sob a supervisão geral do Representante Especial do Secretário-geral, chefe da missão de paz no Kosovo.

³⁴ Ver Cap. 3, deste trabalho.

³⁵ Ver Cap. 1, deste trabalho.

A história política cambojana pode ser descrita como uma luta entre facções com diferentes visões de ordem (CHANDLER, 1997, p. 25). Com efeito, o país foi marcado por um emaranhado de regimes e golpes, que oscilavam entre a realeza, o parlamentarismo e o socialismo, tendo como constante o pouco ou nenhum espaço reservado ao pluralismo e à democracia liberal. Em 1991, quando foram assinados os Acordos de Paris, o país encontrava-se dividido pela disputa de poder entre quatro diferentes facções³⁶.

Os acordos de paz, cujas bases estão numa proposta apresentada pelo governo australiano, não só previam a realização de eleições “livres e justas” para uma Assembléia Constituinte, organizadas e conduzidas pela UNTAC³⁷ como estabeleciam, em detalhes, a autoridade da operação neste campo. Dentre as principais prerrogativas da UNTAC dispostas no Anexo 1, seção D do *Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict*³⁸, é de particular importância a sua autoridade para estabelecer, em consulta com o Conselho Supremo Nacional, um sistema de leis, procedimentos e medidas administrativas necessárias à realização de eleições livres e justas, incluindo um código eleitoral e um código de conduta para regulamentar a participação nas eleições de modo consistente com os direitos humanos.

Além disso, a operação da ONU ainda tinha poderes para suspender ou ab-rogar, em consulta com o SNC, provisões de leis existentes contrárias aos objetos e propósitos dos acordos de paz. A consulta ao Supremo Conselho Nacional cambojano, entretanto, não era mandatária³⁹, o que foi especificamente evitado nos acordos, ao se

³⁶ A contextualização do conflito caso cambojano foi feita no Cap. 5.

³⁷ *Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict*, 23/10/1991, art. 13.

³⁸ Os textos dos acordos de paz de Camboja estão disponíveis na íntegra no endereço eletrônico http://www.usip.org/library/pa/cambodia/pa_cambodia.html. Acesso em: 21 jun. 2006.

³⁹ A expressão usada no texto do acordo é “*UNTAC may consult with SNC regarding the organization and conduct of electoral process*” (*Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict*, Anexo 1 Seção D, § 2, 23/10/1991). É importante lembrar que os acordos de paz de Camboja não sofreram grande influência da ONU, devido à reticência, durante uma das facções domésticas cambojanas (ver Cap. 5, deste trabalho). Entretanto, a autoridade conferida à ONU durante o período transitório definitivamente garantiu seu total envolvimento no processo eleitoral e na determinação de regras neste campo.

conferir o mandato da UNTAC. Na verdade, conforme afirma Suntharanlingam (1997, p.92) a ONU não era restringida pelo SNC com respeito às eleições, mesmo quando se tratasse de uma posição unânime do Conselho ou quando este falasse através do príncipe Sihanouk. Mais do que isso, o Representante Especial do Secretário-geral tinha autoridade para passar se sobrepor às decisões SNC a favor de procedimentos que corrompessem o processo eleitoral (SUNTHARANLINGAM, 1997, p. 92).

Os Acordos de Paris também especificavam regras e princípios mínimos para o processo eleitoral⁴⁰, destacando-se um sistema de representação proporcional para cada província, com base em listas de candidatos apresentadas por cada partido político, o voto secreto e o respeito às liberdades de expressão, assembléia e movimento, devendo todos os partidos terem acesso justo à mídia, incluindo imprensa, rádio e televisão. Os critérios de titularidade eleitoral também foram estabelecidos, sendo o voto uma prerrogativa de todos aqueles com idade mínima de 18 anos, nascidos no país ou com, pelo menos, um dos pais com nacionalidade cambojana, incluindo pessoas refugiadas ou deslocadas.

A operação de paz em Camboja também estabeleceu os padrões de atividade dos componentes eleitorais encarregados da organização e conduta das eleições. O plano de implementação da UNTAC apresentado pelo Secretário-geral, em fevereiro de 1992, com base no mandato da operação e guiado por informações coletadas, por uma missão eleitoral de reconhecimento, enviada a Camboja, tinha como objetivo geral facilitar a mais ampla participação possível dos cambojanos nas eleições⁴¹. Cinco funções básicas foram estabelecidas para o componente eleitoral: preparação de um quadro de referência legal; educação cívica e treinamento; registro de eleitores; responsabilidade por questões relativas aos partidos políticos e candidatos e responsabilidade pelo processo de votação no dia das eleições.

⁴⁰ *Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict*, Anexo 3, 23/10/1991.

⁴¹ Relatório do Secretário-geral sobre Camboja (UN doc. S/23613, de 19/02/1992).

O quadro de referência legal deveria consistir nas leis e regulamentações para dirigir o processo eleitoral. Em Camboja, parte integral deste quadro foi o Código de conduta eleitoral elaborado pela UNTAC, contendo mecanismos para assegurar as liberdades de expressão, reunião e movimento e garantir que todos os partidos políticos devidamente registrados tivessem justo acesso aos meios de comunicação. A legislação preparada pela UNTAC também continha provisões acerca do registro eleitoral e estipulava o sistema a ser usado para designar o número de assentos da Assembléia constituinte a ser eleita, com base na regra de representação proporcional.

A função da educação cívica e treinamento requeria, segundo o Secretário-geral, uma ampla campanha dirigida ao público em geral, com o objetivo de enfatizar os propósitos e a importância das eleições e, particularmente, a integridade do voto. De outro lado, o relatório do Secretariado também previa a necessidade de orientação e treinamento do pessoal internacional e local e dos agentes do partido político sobre os procedimentos eleitorais em todas as fases do processo. O registro de eleitores a ser conduzido com base nos critérios de titularidade eleitoral estabelecidos nos acordos de paz envolvia um esquema logístico destinado a alcançar todo território cambojano, refletindo a intenção do Secretário-geral de garantir a maior participação possível dos cidadãos nas eleições.

Concernente aos partidos políticos e candidatos, a UNTAC era encarregada pelo estabelecimento de critérios mínimos que os primeiros deveriam atender para se registrar, incluindo a estipulação de que as suas plataformas fossem consistentes com os objetivos e princípios constantes nos acordos de paz, além da sua aderência estrita ao código de conduta eleitoral⁴². Também os candidatos deveriam atender a determinados critérios, incluindo o de terem se registrado como eleitores. Além disso, era responsabilidade da UNTAC fazer o registro dos partidos políticos, sem o qual estes não poderiam concorrer às eleições. Na última etapa do processo eleitoral, ou seja, a votação e apuração dos resultados, a

⁴² Sobre os partidos políticos, os acordos de Camboja apenas determinavam que estes podiam ser formados por qualquer grupo de 5000 eleitores e que suas plataformas deveriam ser consistentes com os princípios e objetivos dos acordos de paz. *Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict*, Anexo 3, 23/10/1991.

operação da ONU deveria atuar de forma a garantir que todos os eleitores exercitassem o seu direito de voto livres de intimidação e da prevenção de fraudes.

A atuação do componente eleitoral da UNTAC estabeleceu as principais diretrizes de atuação dos componentes eleitorais daí em diante. O *Manual das operações de paz multidimensionais*, de 2003, praticamente reproduz as dimensões identificadas pelo Secretário-Geral, em seu plano de implementação para UNTAC, ao descrever as fases de um processo eleitoral. E, embora seja relativamente raro a ONU assumir responsabilidade prioritária em todas as fases, como ocorreu no Camboja, esta primeira experiência ajudou no desenvolvimento de atividades no marco de outras modalidades de assistência eleitoral, particularmente a assistência técnica, que se discutirá a seguir.

7.1.3 Assistência técnica eleitoral

O provimento de suporte técnico é o tipo de assistência eleitoral mais prestada nas operações de paz atualmente. Apesar de ser menos intrusiva do que a modalidade de organização e condução de eleições, a assistência técnica abarca um espectro tão extenso quanto aquela, tendo como diferença fundamental a autoridade conferida à ONU em um ou outro caso.

Com efeito, o suporte técnico, que pode vir combinado com outras formas de assistência eleitoral (ver Quadro 5), tem como objetivo geral desenvolver a capacidade dos estados assistidos no campo da administração eleitoral. Para tanto, suas atividades podem incluir o aconselhamento, o provimento de equipamento ou treinamento das instituições governamentais. Este treinamento é voltado para questões como a delimitação de zonas eleitorais, o registro de eleitores, a informatização das listas de eleitores, a preparação do orçamento e calendário eleitoral, o treinamento de mesários, a educação cívica e a revisão jurídica de leis eleitorais, de constituições e de outros textos legais relacionados à área em questão.

O envolvimento da ONU na elaboração ou revisão do quadro de referência legal é particularmente importante, uma vez que é nele que se estabelece o *design* do sistema eleitoral doméstico, de que dependerá, em grande parte, a sustentação ou não do regime democrático e a própria consolidação da paz no âmbito interno. A assistência da ONU na construção deste quadro tem início muito cedo. Segundo o Manual das operações de paz multidimensionais (2003), o sistema eleitoral é um dos principais temas levados pela EAD às discussões da força tarefa, formada no âmbito do Secretariado, durante o planejamento de uma missão anteriormente à celebração de um acordo de paz. Ademais, durante as negociações do acordo, um ou mais especialistas em questões eleitorais são destacados para trabalhar junto ao Representante Especial do Secretário-Geral, a fim de coordenar as diversas considerações levantadas previamente⁴³ em um conjunto viável e aceitável de regras eleitorais, para serem levadas à mesa de negociação pelo SRSG⁴⁴ (*Manual das operações de paz multidimensionais, 2003, p. 152*). Uma vez estabelecidas em campo as operações de paz com mandatos de organização e condução de eleições ou de assistência técnica continuam exercendo influência sobre a construção do sistema eleitoral doméstico, quer diretamente, quer sob a forma de aconselhamento aos órgãos locais responsáveis pela administração eleitoral.

Nos mandatos das operações de paz mais recentes, notadamente à partir de 2003, a assistência técnica a governos transitórios passou a ser uma constante (ver Quadro 5). Entretanto, como nos contextos pós-conflito, as instituições estatais, quando existem, são fracas ou parciais, um procedimento comum é a criação de corpos de administração eleitoral – comissões eleitorais. O aumento da assistência eleitoral técnica em detrimento de outras modalidades reflete uma orientação crescente das operações de paz em favor do desenvolvimento das capacidades institucionais locais de longo prazo no campo eleitoral⁴⁵.

⁴³ Considerações estas tanto de natureza política quanto civil, militar, policial, de logística, etc.

⁴⁴ Isto ocorre, normalmente, na maioria dos acordos de paz em negociações pela ONU e não apenas naqueles em que está prevista que a organização deve promover e conduzir de eleições.

⁴⁵ Ver relatório do Secretário-geral, *Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization* (UN doc. A/58/212).

7.2 Conclusão

A discussão realizada no presente capítulo sugere que uma norma de democracia vem se institucionalizando no quadro de referência das operações de paz multidimensionais. Resgatada e impulsionada pela ONU, no final dos anos de 1980 – tanto por órgãos intergovernamentais, como pela Assembléia Geral e a Comissão de direitos humanos, quanto pelo Secretariado da organização – o “direito à democracia” parece ter se materializado através da inclusão da assistência eleitoral, como parte integral dos mandatos da maioria daquelas missões.

Segundo Farer (2004, p.52) há duas maneiras de se interpretar as experiências das operações de paz no campo da assistência eleitoral. Uma é entendendo que tal prática implica, sim, um reconhecimento, pela ONU, da democracia como um arranjo político privilegiado, conferindo-lhe valor normativo. A outra seria uma interpretação mais modesta acerca da utilidade prática da democracia, no contexto de conflitos intraestatais, para substituir a competição violenta pelo poder, por formas menos destrutivas.

Em que pese o argumento de Farer (2004), talvez a interpretação mais apropriada seja a de que a utilidade prática que a ONU atribui à democracia liberal, no contexto de conflitos intraestatais, também está associada ao valor normativo conferido pela organização a esta norma, de um modo geral. Embora valor normativo e utilidade sejam explicações distintas para o que vem se institucionalizando como uma orientação geral no quadro de referência das operações no pós-Guerra Fria, essas duas dimensões estão interligadas, numa relação de constituição mútua – a legitimidade da norma leva à prática e vice-versa (ver Cap.1, deste trabalho).

Com efeito, a atribuição de um valor normativo à democracia necessariamente faz dessa norma uma opção mais atrativa, do ponto de vista prático, do que outras alternativas. Ou seja, a utilidade da norma depende das concepções de mundo dos atores, pois essas informam os parâmetros segundo os quais a “utilidade” da norma é determinada. O

princípio, aqui, é o mesmo exposto na discussão de Wendt (1999, p.94) sobre a constituição dos interesses pelas idéias e no argumento de Finnemore (2003, p.20)⁴⁶ sobre a preferência pelo multilateralismo no pós-Guerra Fria. Dito isto, entende-se, aqui que o contexto normativo internacional à partir dos anos 90, de fato, favoreceu o fortalecimento da idéia de defesa da democracia liberal⁴⁷, especialmente dentro da ONU, e que impacto disto na construção das identidades dos atores, confere à idéia de democracia liberal uma dimensão valorativa para além da sua utilidade prática.

Todavia a influência do contexto normativo internacional sobre os atores pode variar, o que significa que, apesar da sua crescente legitimidade, não há um consenso, muito menos uma unanimidade em torno da referida norma. Mesmo no trabalho da Comissão de direitos humanos, um órgão que teve papel fundamental na institucionalização da norma de democracia, diversos episódios revelam que a norma democrática liberal não segue incontestada. Exemplo disso foi a votação, em 1999, da emenda proposta por Cuba, contra o título da Resolução 1999/57, "Promotion of the right to democracy", onde a palavra "right" era claramente o problema (FARER, 2004, p. 38). Apesar da emenda ter sido adotada, a votação deixa clara a polêmica do tema: 28 votos contra, 12 a favor e 13 abstenções.

No entanto, apesar das contestações, o contexto normativo dentro da ONU e, particularmente, no âmbito da sua burocracia, favorece a democracia liberal como melhor alternativa para os estados, associada que está a mesma a noção de "bom governo", baseado na sua relação direta com os direitos humanos e o desenvolvimento e na percepção desta tríade como uma espécie de "fórmula" que favoreceria a pacificidade dos estados tanto internamente quanto no meio internacional. Esta visão é o próprio fundamento do quadro de referência das operações de paz que vem sendo construído à partir da década de 1990.

Os padrões e tendências observados nas atividades de assistência eleitoral destas missões acompanham, portanto, as tendências

⁴⁶ Ver Cap. 3, deste trabalho.

⁴⁷ Ver Cap. 3, deste trabalho.

identificadas nos outros dois eixos de atividade discutidos neste trabalho. O resultado final dos esforços em todas as dimensões da atuação das referidas operações é a construção de um estado democrático de direito nos contextos domésticos pós-conflito. Sob o aspecto político-institucional, este “projeto” das operações de paz vem se desenvolvendo com base em três pilares, quais sejam, o estabelecimento da lei e da ordem, o respeito aos direitos humanos e a realização de eleições livres e justas.

A adoção da norma democrática é vista como inerente ao estado de direito, tal como descreve o Secretário-Geral – um princípio de governo que requer, dentre outros elementos, medidas que assegurem a participação da sociedade no processo decisório interno⁴⁸. As liberdades de expressão, associação e movimento, bem como o voto secreto são os padrões mínimos utilizados pela ONU para o processo democrático, tal como estabelecido nos instrumentos de direitos humanos. Por isto, estão aquelas invariavelmente incluídas nos acordos de paz que tratam de questões eleitorais – quer embutidos na expressão eleições “livres e justas”, como nos acordos mais antigos, quer expressamente citados e detalhados, juntamente com outros princípios democráticos, como na maioria dos acordos. Ademais, em seu relatório de 2003 sobre as atividades da ONU no campo da assistência eleitoral, o Secretário-Geral destaca o respeito à liberdade de imprensa e a adoção de um critério o mais amplo possível de titularidade eleitoral como padrões incorporados à metodologia de avaliação de solicitações de assistência pela EAD.

A institucionalização dos padrões acima é, portanto, clara. Nesse sentido, Annan afirma que, enquanto o *design* e a implementação de cada projeto de assistência eleitoral levam em conta as particularidades de contexto local, isto não é feito às custas da sua consistência global. Com efeito, o exame dos documentos oficiais da ONU revela uma tendência da organização de trabalhar com uma concepção mínima de democracia liberal, ao mesmo tempo em que procura evitar advogar uma definição mais pormenorizada do termo.

⁴⁸ Relatório do Secretário-geral, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (UN doc. S/2004/616).

Entretanto, mesmo aceitando-se a prática das operações de paz como evidência do valor normativo e da utilidade que a ONU atribui à democracia liberal, não se pode afirmar que o seu conteúdo tem se materializado de forma inequívoca, na prática daquelas missões. Na verdade, é crescente o entendimento de que nem sempre uma forma democrática – realização de eleições livres e justas – implica num conteúdo democrático⁴⁹. Na Namíbia, por exemplo, o fim da colonização deu lugar, através de um processo democrático, a um governo que, em muitos aspectos lembrava as forças coloniais autoritárias contra as quais originariamente se havia lutado (LAUREN, 1998).

Mais do que isto, nem sempre a realização de eleições leva, necessariamente à consolidação da paz no âmbito doméstico, o que, afinal, deveria ser o objetivo maior das operações de paz multidimensionais. Estes argumentos têm sido progressivamente reconhecidos pela ONU, e particularmente pelo seu Secretariado, no discurso da organização e nos mandatos das operações de paz. Reflexo disso é o foco crescente dado ao fortalecimento institucional doméstico⁵⁰, especialmente através da assistência técnica eleitoral, prevista na maioria dos mandatos recentes e cujos propósitos vão além da mera observação dos processos eleitorais locais.

Não obstante, a prática destas missões revela que, a despeito da mudança no discurso, permanecem os dilemas entre as estratégias de promoção da democracia e a sua consolidação dentro dos estados. Neste sentido, duas questões são particularmente importantes, uma diz respeito ao cronograma eleitoral e outra à definição dos arranjos institucionais que caracterizarão o sistema eleitoral doméstico.

No primeiro caso, a prática das operações de paz sugere terem estas desenvolvido uma espécie de procedimento padrão (REILLY, 2004, p. 116). Assim, uma vez que um grau mínimo de paz tenha sido alcançado e uma infraestrutura básica esteja em funcionamento, o próximo passo é, geralmente, a realização de eleições – em dois ou três anos, em média, após o início da operação – seguido de uma rápida

⁴⁹ Esta conclusão está presente na argumentação de vários autores. Ver Farer (2004, p. 52-53); Reilly (2004); Paris (2004); Ottaway (1995, p. 245).

⁵⁰ O foco no fortalecimento institucional se dá não apenas no campo eleitoral, mas em todos os setores considerados fundamentais à consolidação da paz e da democracia.

transferência de autoridade para os líderes políticos eleitos e uma ainda mais rápida saída da ONU (REILLY, 2004, p. 116).

Entretanto, a realização de eleições, antes que as condições apropriadas estejam presentes, pode comprometer seriamente o já problemático processo de transição democrática, especialmente em estados fragilizados por conflitos internos ainda não totalmente resolvidos. Entre as possíveis conseqüências desta estratégia estão a condução ao poder de líderes não-democráticos comprometidos com um dos grupos domésticos e que não possuem uma visão inclusiva da sociedade – o que, provavelmente, foi um dos fatores de deflagrou o conflito, em primeiro lugar. O outro efeito negativo é o aumento das chances de reincidência da violência devido a não aceitação dos resultados das eleições pelos grupos perdedores⁵¹.

O Secretário-Geral reconhece o problema. Em seu relatório de 2004 sobre o estado de direito e a justiça transitória em sociedades pós-conflito, argumenta:

(...) Recent experience has demonstrated that holding elections without adequate political process and security preparation and disengaging too soon can undermine, rather than facilitate the process of building the rule of law. Yet, the international community still sometimes encourages early elections in post-conflict States in an attempt to lend legitimacy to political leaders, process and institutions. But premature elections can bring about only cosmetic electoral democracies, at best. In many cases, elections held in non-permissive security conditions exclude the meaningful participation of key groups, while exposing people to undue personal risk. In other, candidates and parties from the old political order, lacking a commitment to democratic principles and human rights use premature elections to consolidate their power. At worst, they can radicalize political discourse and even lead to renewed conflict (UN doc. S/2004/616).

Não obstante o reconhecimento das conseqüências que podem trazer uma eleição prematura para a consolidação do processo de democratização, na prática, a estratégia das operações de paz permanece a mesma. Embora estas missões tenham atuado fortemente na reconstrução de instituições fundamentais à sustentação da democracia, especialmente o judiciário e a polícia, a realização de

⁵¹ É importante lembrar que o objetivo da discussão, aqui, é identificar as tendências no marco do quadro de referência das operações de paz e não fazer uma avaliação aprofundada da sua performance. Assim, para mais detalhes sobre o problema gerado pelo cronograma eleitoral das operações de paz, ver Reilly (2004) e Paris (2004).

eleições tem geralmente ocorrido antes do efetivo estabelecimento daquelas (PARIS, 2004, p. 190).

Uma outra questão importante na consolidação da democracia é o *design* dos sistemas eleitorais domésticos. Esta é uma das escolhas institucionais mais importantes para qualquer sistema político (LIJPHART, 1995); (REILLY, 2004, p. 121); (SISK, 2001). As opções feitas neste campo definem a natureza de uma determinada democracia, recompensando certos tipos de comportamento e colocando restrições a outros. Em sociedades divididas e ainda sob forte influência de ódios e disputas recentes, as escolhas institucionais, mesmo que dentro dos parâmetros democráticos mínimos, podem resultar no incentivo às mesmas situações que contribuíram para a deflagração do conflito.

Por exemplo, a regra eleitoral da maioria absoluta, em que o vencedor ganha tudo, embora com poderes limitados pelas normas do estado de direito, podem gerar resultados potencialmente não-democráticos, levando à preponderância de um determinado grupo sobre os demais⁵². Por isto, em contextos pós-conflito, alguma forma de compartilhamento do poder é necessária. A representação proporcional dos partidos e candidatos, em eleições legislativas é um arranjo que permite a inclusão de diferentes grupos e minorias étnicas na vida política doméstica. Entretanto, em sociedades divididas, a formação de partidos políticos de bases puramente étnicas ou regionais, mesmo que garantida uma representação proporcional no âmbito das instituições locais, pode levar ao acirramento das diferenças entre grupos, ao invés de diluí-las. Nestes casos, uma alternativa seria o *design* de um sistema eleitoral que, além da representação proporcional, adotasse regras que favorecessem a formação de partidos multiétnicos ou com uma base política distribuída pelas várias regiões do país⁵³.

A ONU, embora promova uma concepção de democracia com bases liberais, revela certa flexibilidade e sensibilidade ao contexto local em relação às escolhas dos arranjos institucionais domésticos. Em *Uma*

⁵² Ver Reilly (2004); e Sisk (2001).

⁵³ Para mais detalhes, ver Reilly (2004); e Sisk (2001). A regra majoritária (seja maioria absoluta ou não) é mais comum nas eleições para presidente, como ocorreu em El Salvador, em Moçambique, em Burundi e no Timor.

agenda para a democratização, o Secretário-Geral enfatiza que a organização não oferece um modelo de democratização ou democracia, cabendo esta escolha a cada sociedade. Assim, no quadro de referência das operações de paz, democracia tem um significado mínimo equivalente à realização de eleições “livres e justas”, num sistema multipartidário (acompanhado do reconhecimento de que a sustentação de um regime democrático requer a consolidação de uma cultura política e instituições democráticas no âmbito doméstico).

Na prática, segundo Reilly (2004, p.124), quase todas as eleições transitórias conduzidas nos últimos anos, incluindo aquelas realizadas sob os auspícios da ONU, utilizaram alguma forma de representação proporcional. Ainda de acordo com ele, esta regra foi adotada em eleições assistidas por seis das doze operações com mandato eleitoral entre 1989 e 2001, incluindo três das quatro missões encarregadas da organização e condução de eleições⁵⁴. Entretanto, enquanto a opção pela democracia parece ser uma tendência institucionalizada no quadro de referência das operações de paz, não há, no discurso oficial da ONU nem do seu Secretariado, em particular, nada que sugira ser a representação proporcional, ou qualquer outro arranjo, a regra adotada para eleições em estados pós-conflito. Na verdade, isto garante um espaço de discricionariedade que permite a adaptação dos sistemas eleitorais domésticos às condições locais. Mas é certo que, através da assistência eleitoral, as operações de paz da ONU normalmente usam a sua *expertise* e autoridade para desempenhar um papel importante na orientação dos atores domésticos no desenho deste sistema.

As tendências aqui identificadas na construção de um quadro de referência das operações de paz abrem espaço para uma discussão sobre o papel das operações de paz na promoção da democracia. As principais críticas neste sentido apontam para uma discussão mais ampla sobre a contradição entre a essência da concepção de democracia e a sua imposição por um ator externo, bem como entre a promoção da democracia pela ONU e a falta de *accountability* da própria organização

⁵⁴ As eleições foram as da Namíbia (1989), de Camboja (1993), de Moçambique (1994), da Libéria (1997), de Kosovo (2001) e do Timor Leste (2001).

em relação à população local, nos casos em que exerce total autoridade transitória.

Quadro 7 - Mandatos eleitorais das operações de paz multidimensionais a partir de 1989⁵⁵

Missão	Resolução	Mandato
UNTAC (Namíbia)	Res. 632/1989	Assegurar, para em breve, a independência da Namíbia, através de eleições livres e justas sob a supervisão e controle das Nações Unidas
MINURSO (Saara Ocidental)	Res. 690/1991	Identificar e registrar eleitores qualificados; organizar e assegurar a realização de um referendo livre e justo e proclamar seu resultado
UNAVEM II (Angola)	Res. 747/1992	Observar e verificar as eleições legislativas e presidenciais em Angola
UNTAC (Camboja)	Res. 745/1992	Organização e condução de eleições gerais livres e justas
ONUSAL (El Salvador)	Res. 832/1993	Observação do processo eleitoral, a ser concluído com eleições gerais em El Salvador, em março de 1994
UNOMIL (Libéria)	Res. 866/1993 Res. 1020/1995	Observar e verificar o processo eleitoral, incluindo eleições legislativas e presidenciais, conforme as provisões do Acordo de Paz (a res. 1020 incluiu a expressão, "em consulta com a União Africana e a ECOWAS)
UNOMOZ (Moçambique)	Res. 797/1992	Prover assistência técnica e monitorar todo o processo eleitoral
UNTAES (Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmium)	Res.1037/1996	Organizar eleições, assistir na sua condução e certificar seus resultados

⁵⁵ Esta lista foi preparada com base no site do DPKO, contendo informações sobre as operações de paz já terminadas e em atividade, nas resoluções do Conselho de Segurança contendo os mandatos das operações, e nos relatórios do Secretário-geral. Foram incluídas as operações da paz estabelecidas para organizar e conduzir referendos (UNAMET e MINURSO), uma vez que esta tarefa também entra, de acordo com Secretariado da ONU, na categoria de assistência eleitoral. Também é importante ressaltar que o quadro acima só inclui os mandatos eleitorais no contexto das operações de paz.

MINURCA (República Centro-Africana)	Res. 1159/1998 Res. 1201/1998 Res. 1230/1999	<p>Prover aconselhamento e suporte técnico aos corpos nacionais eleitorais, sobre o código eleitoral e os planos para a condução das eleições legislativas (res. 1159);</p> <p>Suporte à condução de eleições legislativas e, em particular: transportar materiais e equipamento eleitoral para os locais selecionados, bem como transportar os observadores eleitorais da ONU entre os locais das eleições; conduzir uma limitada, mas confiável observação internacional do primeiro e segundo turnos das eleições legislativas; garantir a segurança do material e equipamento eleitoral durante o transporte entre os locais selecionados, bem como a segurança dos observadores eleitorais internacional (res. 1201);</p> <p>Desempenhar um papel de apoio na conduta das eleições presidenciais, em conformidade com as tarefas previamente desempenhadas durante as eleições legislativas de Novembro/Dezembro de 1998, reconhecendo a grande responsabilidade do UNDP na coordenação da assistência eleitoral</p>
UNMIK (Kosovo) ⁵⁶	Res. 1244/1999	Organizar e fiscalizar o

⁵⁶ A UNMIK, que tem mandato eleitoral conferido pela res. 1244 (1999) do Conselho de Segurança, possui um esquema operacional dividido em 4 pilares: polícia e justiça; administração civil; democratização e construção institucional; reconstrução e desenvolvimento econômico. Os dois primeiros estão sob a responsabilidade direta da ONU, enquanto os terceiro e quarto pilares são de responsabilidade da OSCE e da UE, respectivamente. Não obstante, todos os pilares estão sob a direção geral do Representante Especial do Secretário-geral para o Kosovo, chefe da UNMIK e o mais alto oficial civil da missão em campo.

		desenvolvimento de instituições provisórias para um auto-governo autônomo e democrático, pendente de um acordo político, incluindo a realização de eleições
UNAMET (Timor Leste)	Res. 1246/1999	Organizar e conduzir uma consulta popular sobre as bases de uma votação direta, secreta e universal, a fim de apurar se o povo timorense aceita o proposto esquema constitucional que provê uma autonomia especial para o Timor Leste, dentro da República unitária da Indonésia ou se rejeita a autonomia especial proposta, levando à separação do Timor Leste da Indonésia, conforme o Acordo Geral
UNTAET (Timor Leste)	Res. 1272/1999 Res. 1338/2001	Organizar e conduzir eleições e construir capacidade institucional para processos eleitorais (nos termos do relatório S/1999/1024, parte IV, do Secretário-geral, endossado pela res. 1272)
UNAMSIL (Serra Leoa)	Res. 1270/1999	Prover suporte, quando requisitado, às eleições a serem realizadas de acordo com a atual constituição de Serra Leoa
MONUC (República Democrática do Congo)	Res. 1493/2003 Res. 1565/2004	Encoraja a MONUC, em coordenação com outras agências da ONU, doadores e ONGs, a prover assistência, durante o período transitório, para a preparação e realização de eleições (res. 1493); Prover aconselhamento e assistência ao governo transitório e autoridades, em conformidade com os compromissos do acordo de paz, inclusive dando apoio às três comissões conjuntas destacadas no parágrafo 62 do terceiro

		relatório especial do Secretário-geral, a fim de contribuir com os seus esforços, visando a levar adiante o processo eleitoral (res. 1565)
UNMIL (Libéria)	Res. 1509/2003	Assistir o governo transitório, em conjunto com a ECOWAS e outros parceiros internacionais, na preparação para as eleições nacionais marcadas para até o fim de 2005
MINUSTAH (Haiti)	Res. 1542/2004	Assistir o governo transitório nos seus esforços para organizar, monitorar e conduzir eleições municipais, parlamentares e presidenciais livres e justas, o mais breve possível, em particular, através assistência técnica, logística e administrativa, e segurança continuada, com apoio apropriado a um processo eleitoral com a participação de eleitores representativos da demografia nacional, incluindo as mulheres
ONUB (Burundi)	Res. 1545/2004	Usar todos os meios necessários para desempenhar o seu mandato e contribuir para a conclusão do processo eleitoral estipulado nos Acordos de Arusha, garantindo um ambiente seguro para a realização de eleições livres, transparentes e pacíficas; Prover aconselhamento e assistência ao governo transitório e autoridades, a fim de contribuir com os seus esforços para prosseguir com as atividades eleitorais
UNMIS (Sudão)	Res. 1590/2005	Prover orientação e assistência técnica às partes do acordo de paz, em cooperação com outros atores internacionais, a fim de prestar suporte à preparação e condução de eleições e referendo previstos pelo acordo de paz
UNOCI (Costa do Marfim)	Res. 1609/2005	Prover toda a assistência técnica necessária ao Governo de Reconciliação Nacional, a

	<p>Comissão Eleitoral Independente e outras agências ou institutos relevantes, com o apoio da União Africana, ECOWAS e outros parceiros internacionais, para a organização de eleições legislativas e presidenciais abertas, livres, justas e transparentes, dentro do período de tempo contemplado pela Constituição da República da Costa do Marfim;</p> <p>Prover informação técnica, aconselhamento e assistência, conforme apropriado ao Alto Representante⁵⁷ referido no parágrafo 7 da res. 1603/2005;</p> <p>Contribuir, dentro das suas capacidades e áreas de despacho, com a segurança das áreas de votação</p>
--	---

⁵⁷ O parágrafo 7, da Resolução 1603/2005 determina:

[The Security Council]:

(...) Requests the Secretary-general, on the basis of the Pretoria Agreement, to designate, as an exceptional arrangement, after consultations with the African Union and President Thabo Mbeki, a High Representative for the elections in Côte d'Ivoire (the High Representative), autonomous from the United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI), to assist in particular in the work of the Independent Electoral Commission and of the Constitutional Council, without prejudice to the responsibilities of the Special Representative of the Secretary-General and with the following mandate: (...)