UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UNMIK

Sobre o papel de representação das operações de paz e sua produção de
legitimidade

Natália Sayuri Suzuki

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política do
Departamento de Ciência Política da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Versão corrigida

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

São Paulo

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S968u Suzuki, Natália Sayuri
UNMIK- Sobre o papel de representação das operações
de paz e sua produção de legitimidade / Natália
Sayuri Suzuki ; orientadora Janina Onuki. - São
Paulo, 2016.
172 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Relações Internacionais. 2. Política
Internacional. 3. Conflito Internacional. I. Onuki,
Janina, orient. II. Título.

Ao meu avô de quem tenho saudades.

AGRADECIMENTOS

À Janina, em primeiro lugar por ter acolhido a minha orientação e, posteriormente, pela sua solicitude e confiança de que esse trabalho daria certo, o que me permitiu ampla autonomia para lidar com o tema e com o cronograma.

Ao Adrian, por sua generosidade em não ter deixado de me orientar desde a primeira conversa sobre essa dissertação, quando ainda era só uma ideia incipiente. Guardo profunda admiração e respeito por esse professor exigente e dedicado, mas sobretudo pela sua pessoa atenciosa e modesta.

À Sue, uma das pessoas mais gente fina que eu conheci nesta vida. Querida, nunca vou esquecer o dia em que você se propôs a ler o meu projeto de mestrado e a ensaiar a entrevista de seleção da pós em um bar. E fico imensamente grata por, mais recentemente, resgatar os textos de que eu precisava na biblioteca de Londres. Saudades!

À Rê Summa que, além de ser uma grande amiga há mais de uma década, me indicou de forma pontual, precisa e generosa o *bê-á-bá* das operações de paz. Por aí, consegui encontrar o caminho que eu precisava percorrer e pude então ver a luz no fim do túnel. Rê, não teria saído se não fosse você, de verdade! O nosso encantamento pelos Balcãs não é ao acaso. É visão de mundo!

A toda equipe da Repórter Brasil, gente absurdamente inteligente e competente, com quem aprendo diariamente sobre coisas tão variadas, mas devo deixar uma menção especial ao Thiago Casteli e à Jéssica Stuque, que são pessoas muito amigas, interessadas e divertidas. Abraçam e carregam o projeto com carinho e responsabilidade não só na minha ausência, mas sempre. Sem vocês, não poderia ter me retirado da forma que me retirei do *front* para me dedicar a esta dissertação.

Aos meus pais que, mesmo sem falar, sempre me disseram de tantas maneiras que eu poderia sonhar e ser o que eu quisesse. As tantas demonstrações de apoio e amor me comovem tanto que eu, às vezes, tenho vontade de não pensar muitas nelas por causa da sensação angustiante de insuficiente retribuição.

Ao Fabrício, meu irmão lindo, que me dá a tranquilidade de saber que existe no mundo alguém muito parecido comigo, apesar de tantas diferenças.

Ao André. Se é verdade que o amor mora nos detalhes, eu o vi na viagem aos Balcãs (só muito amor explica uma pessoa acompanhar a outra até Kosovo), nas longas

conversas sobre o tema deste trabalho e afins, no empréstimo do livro de Kelsen, na padronização deste documento. Mas vi algo ainda mais bonito e singelo nas palavras de apoio, nas críticas sinceras, no acalento e, principalmente, no respeito e na compreensão em relação aos meus dias e noites de clausura. Sei que não é muito dizer isso, mas esta dissertação também é sua. Sinto-me feliz por tudo. Obrigada.

“Davam a impressão de dizer: ‘A paz de vocês tem sido uma mentira, ó desgraçados!’.”

Ismail Kadaré, em *Abril Despedaçado* (1982).

RESUMO

A partir da década de 1990, a abordagem das operações de paz sofreu transformações em campo, uma vez que passaram a se envolver com atividades de reconstrução de Estados (*statebuilding*), que haviam sido destruídos por conflitos internos. Dessa forma, o seu grau de intervenção em âmbito doméstico se ampliou, desafiando a noção de soberania territorial e o princípio de não intervenção. A UNMIK é uma operação de paz desse tipo, mas é a mais ousada por ter assumido uma administração interina em Kosovo, ex-província iugoslava. Essa intervenção internacional foi justificada pela proteção dos direitos humanos da comunidade albanesa, maioria da população de Kosovo, que havia sido massacrada por uma política de limpeza étnica entre 1998 e 1999, perpetrada por Slobodan Milosevic. Do momento de sua implementação (1999) à independência autodeclarada do território (2008), a UNMIK desempenhou papel de representante local ao ocupar espaços dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de Kosovo e, ao mesmo tempo, foi emissária da comunidade internacional para manutenção da paz e da segurança internacional nessa zona de conflito. O seu principal objetivo era estabelecer um Estado de Direito por meio da democratização das estruturas de governo e da liberalização do mercado. Até hoje, a operação de paz não se desvencilhou de suas atribuições governamentais, permanecendo ali por tempo indeterminado.

Palavras-chaves: UNMIK, Kosovo, operação de paz, ONU, soberania, representação política

ABSTRACT

From the 1990's, the approach of the peacekeeping operations have changed in the field, once they started undertaking state building activities in war-torn states. In this way, their intervention level in the local dimension increased, challenging the notion of territorial sovereignty and the non-intervention principle. UNMIK is one of this kind of peacekeeping operation, but this is the most audacious one, once it was in charge of an interim administration in Kosovo, the former Yugoslav province. This international intervention was justified by the human rights protection of the Albanian community, the majority of the Kosovo population, who was massacred due to an ethnic cleansing policy between 1998 and 1999, undertaken by Slobodan Milosevic. From its implementation (1999) to the self-declared independence of the territory (2008), UNMIK had played a local representative role exercising Executive, Legislative and Judiciary powers in Kosovo and, at the same time, it was an emissary of international community for the maintenance of peace and international security in this zone of conflict. Its main goal was to establish the Rule of Law through the democratization of government structures and market liberalization. So far, the peacekeeping operation has not been able to pull itself away from its governmental duties, remaining there indefinitely.

Key words: UNMIK, Kosovo, peacekeeping operation, United Nations, sovereignty, political representation

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. UM OLHAR DESCRITIVO SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ	8
2.1. A definição do objeto: O que são operações de paz	9
2.2. Concepções de soberania: a ordem vestifaliana <i>versus</i> a ordem pós-vestifaliana	18
2.3. Operações de paz: histórico e categorização	25
2.4. Considerações parciais	41
3. UM OLHAR INTERPRETATIVO SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ	42
3.1. Realismo: a <i>realpolitik</i> para a mediação e a administração de conflitos	43
3.2. Humanitarismo e o cosmopolitismo: abordagens universalistas para a proteção do indivíduo	46
3.3. Liberalismo: a democracia e o mercado como a <i>via crucis</i> para a paz	51
3.4. Teoria crítica: uma tentativa de superação de abordagens pragmáticas	55
3.4.1. As teorias da representação	60
4. OPERAÇÃO DE PAZ: O DIÁLOGO ENTRE O INTERNACIONAL E O LOCAL	69
4.1. O duplo papel de representante	70
4.2. Operação de paz: uma questão de e para soberania	81
4.2.1. “Responsabilidade de proteger”: a conciliação entre antagônicos	82
4.2.2. Críticas à “Responsabilidade de Proteger” e seus avanços	88
4.2.3 A transição entre o internacional e o local pelas adjetivações da soberania	93
4.3. Possibilidades de produção de legitimidade	98
4.4. Considerações parciais	107
5. UNMIK: UMA OPERAÇÃO DE PAZ SINGULAR	110
5.1. Os precedentes da Guerra de Kosovo	110
5.2. O conflito chega a Kosovo	113
5.3. A Resolução 1244 e o mandato da UNMIK	121
5.3.1. O processo de elaboração da Resolução 1244	121
5.3.2. O mandato da UNMIK	124
5.4. A UNMIK em Kosovo: sua legitimidade em campo	129
5.4.1. Modelo constitucional para transição	130
5.4.2. Sistema eleitoral	134
5.4.3. Funcionamento da Assembleia Central	141
5.4.4. <i>Status</i> político: o plano de independência	145

5.5. Considerações parciais	152
6. CONCLUSÃO.....	155
7. REFERÊNCIAS.....	158

SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AFK – Aliança para o Futuro de Kosovo
DFS – Department of Field Support
DPKO – Department of Peacekeeping Operations
ELK – Exército de Libertação de Kosovo
EULEX – European Union Rule of Law Mission in Kosovo
FMI – Fundo Monetário Internacional
ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICR – International Civilian Representative
INTERFET – International Force for East Timor
KFOR – Kosovo Force
LDK – Liga Democrática de Kosovo
MINUSTAH – Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti
MINUCI – United Nations Mission in Côte d'Ivoire
MONUC – Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
NAM – Non-Aligned Movement
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUC – Opération des Nations Unies au Congo
OMIK – Osce Mission in Kosovo
OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDK – Partido Democrático de Kosovo
RDC – República Democrática do Congo
RESG – Representante Especial do Secretariado-Geral
UNAMIR – United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL – United Nations Mission in Sierra Leone
UNPREDEP – United Nations Preventive Deployment Force
UNEF I – United Nations Emergency Force I
UNITAF – Unified Task Force
UNIFICYP – United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMEE – United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMOGIP – United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOGIL – United Nations Observation Group in Lebanon
UNOSOM I e II – United Nations Operation in Somalia I e II
UNPROFOR – United Nations Protection Force
UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization
UNTAET – United Nations General Assembly placed East Timor
UNTAG – United Nations Transition Assistance Group

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Mapa de Kosovo.....	p. 7
-----------------------------	------

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma institucional das operações de paz da ONU.....	p. 17
Figura 2: Relações de representação da UNMIK entre comunidade internacional e população local.....	p. 75
Figura 3: Detenção da soberania de um Estado em situação de intervenção.....	p.95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estágios e atividades das operações de paz da ONU.....	p. 11
Tabela 2: Os 10 principais países contribuintes das operações de paz.....	p. 13
Tabela 3: Concepções do sistema internacional e características das operações de paz...	p. 40

LISTA DE FOTOS

Foto 1: Sérvios mantêm estrutura de prédio bombardeado pela OTAN em 1999, no centro de Belgrado, Sérvia – Junho/2011.....	p. 116
Fotos 2 e 3: Estátua do presidente norte-americano Bill Clinton na Boulevard Bill Clinton, principal avenida de Pristina, Kosovo – Junho/2011.....	p. 120
Foto 4: Protesto da população local contra organizações internacionais no centro de Pristina, Kosovo – Junho/2011.....	p. 145
Foto 5: Monumento de celebração da independência de Kosovo. Pristina, Kosovo – Junho/ 2011.....	p.152

1. INTRODUÇÃO

“Por que a UNMIK?” é a pergunta que costumam me fazer quando digo sobre o que trata esta dissertação, e eu procuro corrigir, antes de responder: “Por que Kosovo?”

Kosovo se autoproclamou independente em 2008, coincidentemente no ano em que comecei a estudar os Bálcãs na pós-graduação em Direitos Humanos e Intervenção Humanitária, na Faculdade de Ciência Política, na Universidade de Bolonha. Na Europa, o tema estava mais do que quente naquele ano, por causa das possíveis implicações que o fato poderia significar para a União Europeia, já que esse representaria o primeiro passo para um eventual processo de afiliação ao bloco.

Países que haviam reconhecido o novo Estado, como a Itália, preocupavam-se com o combate ao crime organizado dos Bálcãs, que ora é responsável por grande parte do tráfico de drogas e pessoas e de contrabando de produtos falsificados para a zona do euro; a Alemanha, um dos países que mais recebeu refugiados kosovares durante a guerra, teria de administrar as questões referentes a uma possível nova onda de migração. Outros, como a Espanha, recusaram-se a reconhecer a independência, porque isso poderia despertar demandas separatistas de regiões como a Catalunha.

A independência de Kosovo é a última página do processo da desintegração da Iugoslávia¹. A afirmação até poderia ser verdadeira, se a presença internacional não permanecesse ali como se fosse vital, e se a disputa étnica tivesse sido realmente superada. Passados sete anos da independência, a UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) e outras agências internacionais continuam coabitando com os políticos locais nas instituições de governo. No final de 2014, albaneses foram acusados de apedrejar um ônibus com 40 sérvios na cidade de Djakovica, no sudoeste de Kosovo, na noite de Natal (B92, 2015). “Quanto é Kosovo, e quanto é independente?”² Resta ainda saber.

A UNMIK foi a forma que encontrei para falar sobre Kosovo. O único Kosovo que conheci foi este: sob administração interina internacional. Não me lembro dele massacrado pela guerra e não sabia de sua existência enquanto era província autônoma da

¹ A afirmação remete à frase de Martti Ahtisaari, o Enviado Especial do Secretariado-Geral para o Futuro Status de Kosovo, em seu relatório no qual recomenda a independência da província e traça um plano para tal: “Concluir o último episódio da dissolução da ex-Iugoslávia permitirá a região começar um novo período de sua história, baseada na paz, na estabilidade e na prosperidade para todos”. (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p.5)

² Questionamento feito em editorial “*Per una vita basta*”, dedicado à independência de Kosovo, da revista *Limes* (2008).

Iugoslávia. O fato é que, paradoxalmente, não existe Kosovo independente sem UNMIK, e as implicações disso me pareceram ser tamanhas, o suficiente para essa situação anômala, um tanto bizarra e muito fascinante, merecer alguma atenção e esforço de compreensão, o que deu origem a esta dissertação de mestrado.

Nas minhas investigações, pude constatar que Kosovo não era somente uma peça de um processo de balcanização, mas também fazia parte de uma tendência mais ampla no contexto das relações internacionais. A intervenção que se iniciara ali em 1999 estava inserida na nova abordagem, adotada na década de 1990, pela comunidade internacional e pela Organização das Nações Unidas (ONU) para operações de paz, que, para o bem e para o mal, não mais se atinham ao monitoramento do cessar-fogo e às mediações de acordos de paz. O propósito era que elas deveriam ter um papel significativo na reconstrução de Estados que foram destruídos pelas guerras, principalmente por conflitos étnicos internos. A UNMIK, então, foi uma das operações de paz desse tipo, mas a sua peculiaridade foi ter assumido, com ineditismo, a administração interina de um território, com amplos poderes em praticamente todos os setores relevantes da vida política de Kosovo, o que lhe conferiu um alto grau de intervenção no local. Ela inaugurou um tipo de atividade de *statebuilding*, que exige que oficiais internacionais e atores locais cooperem juntos para a consolidação de um Estado de Direito, o que muitas vezes implica em competição entre eles.

Não por acaso, a presença da UNMIK causa estranheza, até para os leigos; seu tipo de atuação extrapola a nossa familiaridade com instituições e padrões de governo. Mas, mais do que incômodo, a atuação de um ator exógeno levanta questões importantes sobre a soberania dos Estados e a legitimidade de suas condutas em território doméstico.

Nenhuma operação de paz é como as demais. Nenhum lugar é como outro. A UNMIK atende a Kosovo, porque as características do primeiro se encaixam nas lacunas do segundo. O problema é que, agora, o Kosovo independente se ampara nessa operação de paz, que fora moldada para um território pós-conflito, criando uma simbiose perniciosa que tem impedido que o Estado se desenvolva por si e o tome para si.

A partir do estudo de caso da UNMIK em Kosovo, apresento a tese de que uma operação de paz, quando se torna responsável por processos de reconstrução de paz, carrega uma contradição intrínseca, porque ela estabelece duas relações de representação simultaneamente, assumindo o papel de representante de dois entes distintos, um local e outro internacional. O primeiro se refere à população do lugar que sofrerá a intervenção; e

o segundo, à comunidade internacional, responsável por criar a intervenção. Ao assumir um papel de duplo representante, ela responde (ou deveria responder) ao mesmo tempo a dois soberanos, criando a necessidade de lograr duas bases distintas de legitimidade para exercer a sua autoridade. Na prática, isso gera, muitas vezes, um comportamento esquizofrênico ou vacilante; em outras, ela assume uma postura unilateral e, portanto, deficiente, porque é incapaz de atender a ambos os lados. Assim, todas as dificuldades enfrentadas pelas operações de paz em campo, que veremos nos capítulos seguintes, são elementos que se somam a essa característica ou são adjacentes e, portanto, não são a origem do problema, como muitos especialistas tentaram apontar.

Para chegar a esse ponto da discussão, foi preciso uma investigação sobre essa operação de paz com uma delimitação de tempo e espaço e um roteiro. O foco do estudo é, então, o período de administração interina da UNMIK entre sua implementação (11 de junho de 1999) à independência de Kosovo (17 de fevereiro de 2008). Esse recorte foi selecionado porque é o período em que se verifica o seu maior protagonismo: ela é instalada imediatamente após o conflito, quando o território está desestruturado e, portanto, a ajuda humanitária e as ações de *statebuilding* são urgentemente necessárias. É nesse ínterim que as instituições provisórias do governo são criadas e passam a funcionar pela ação conjunta dos oficiais internacionais e dos políticos locais, iniciando-se o caminho para a construção das estruturas definitivas do Estado pretensamente democrático. A interação entre esses atores, não raro, se dá de forma conflituosa. A partir da independência, a missão muda a orientação de suas atividades, retraindo-se e cedendo espaço a outras duas da União Europeia, a *International Civilian Representative* (ICR) e a *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX). Contudo, até hoje, a UNMIK se mantém em funcionamento em Kosovo.

Não é possível tratar a operação de paz de forma isolada. Como mencionei, o caso está inserido em um movimento maior em curso no cenário internacional e, nesse sentido, era preciso contextualizá-la para, então, produzir uma análise subsidiada com informações-chaves de temas correlatos a ela. Para tal, foi necessário dar alguns passos atrás e resgatar elementos que são determinantes para uma compreensão mais precisa a respeito da operação de paz em Kosovo.

A partir dessas diretrizes, esta dissertação se organiza da seguinte forma:

O segundo capítulo é introdutório e dedicado a fornecer um panorama descritivo sobre as operações de paz da ONU. Dividido em três seções, a primeira apresenta dados

institucionais do DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*), instância da ONU responsável pela execução das missões desde o momento em que foram institucionalizadas no final da década de 1940. Em seguida, discorre-se sobre as concepções vestifalianas e pós-vestifalianas, que são abordagens que influenciam a compreensão de soberania estatal. Essa seção é útil para nos ajudar a identificar as transformações que as operações de paz da ONU sofreram, ao longo do tempo, de acordo com o entendimento que se tinha a respeito da preservação da soberania estatal e do princípio de não intervenção. Esse é o tema da terceira seção, que fornece ainda uma categorização das missões, destacando aquelas mais emblemáticas de cada tipo.

A proposta do terceiro capítulo é recuperar as lentes interpretativas empregadas para as análises teóricas das operações de paz, as quais também são utilizadas para embasar e justificar a implementação das missões em diferentes contextos. Correntes como o realismo, o humanitarismo e o liberalismo providenciaram um acúmulo importante para a literatura sobre as operações de paz, e cada uma delas tiveram e têm o papel de influenciar nas diretrizes para a condução das missões. Ainda que novas abordagens surjam sempre, nenhuma delas caiu em completo desuso. Em algumas situações, elas se confrontaram com argumentos concorrentes, mas, em outras, tornaram-se complementares. Nesta dissertação, essas correntes literárias são já apresentadas a partir de uma abordagem crítica a fim de se destacar os seus ganhos e as deficiências, já que é fato que todas apresentam lacunas analíticas e isso tem reflexo na vida prática das missões.

Diante dos fracassos das operações de paz de Ruanda, Bósnia e Somália, em meados da década de 1990, passou a ser uma condição reformulá-las e, diante disso, as abordagens pragmáticas eram insuficientes. Com um olhar sobre essas questões, uma série de teorias de abordagem crítica foi elaborada numa tentativa de superar as eventuais deficiências analíticas. Segundo o entendimento delas, o maior equívoco das discussões sobre as operações de paz era centrar o debate em seu fracasso ou sucesso, em vez de repensá-las em um contexto mais amplo. Em outras palavras, era preciso que as análises conduzissem à reflexão sobre o papel que as operações estavam desempenhando e o que se almejava com isso, suscitando uma comparação entre o que as missões são e o que elas deveriam ser.

Em conformidade com esse entendimento, esta dissertação está filiada entre os trabalhos de abordagem crítica, e aqui serão mobilizadas as teorias da representação política. O intuito de utilizar um registro analítico que, a princípio, foi desenvolvido para

estudos focados na esfera do Estado se deve ao fato de ele ser pertinente para responder a uma das principais questões colocadas a operações de paz que desempenham atividades de *statebuilding*. Como é possível um ator exógeno assumir funções de representação em nível local e ser considerado legítimo?

As teorias da representação, com seus instrumentos analíticos, permitem ensaiar uma resposta que sugestiona o diálogo entre a dimensão internacional e local, para além de modelos ortodoxos, os quais insistem em contrapor “intervenção internacional” *versus* “soberania estatal” e não são capazes de superar conclusões que encerram as discussões no julgamento de que operações de paz são ilegais, ilegítimas e amorais. Nesse sentido, elementos como autoridade, soberania e legitimidade, centrais nos debates sobre as missões têm destaque nessa literatura de forma menos dicotômica, por isso geram desdobramentos menos óbvios.

Se, cada vez mais, operações de paz se firmarem em terrenos que exigem atividades de reconstrução de Estado, como parece ser uma tendência desde a década de 1990, não é profícuo ater as análises a um espectro teórico que nos trará respostas prontas. Nesse sentido, o esforço analítico investido com o uso das teorias da representação tem o objetivo de ir um pouco além da crítica ao objeto em si, mas também ter subsídios para discorrer sobre possibilidades de aprimorá-lo.

O quarto capítulo é dedicado ao desenvolvimento teórico desta dissertação. Aqui, as teorias de representação política, mencionadas no capítulo anterior, são desenvolvidas para que sejam empregadas no objeto de pesquisa, ou seja, a operação de paz. Inicialmente, trato das relações de representação estabelecidas pela UNMIK, salientando os seus dois soberanos como atores políticos, e das implicações que o desempenho do seu duplo papel de representante traz durante a condução de atividades de *statebuilding*. Numa segunda etapa, por meio de um modelo analítico, baseado no conceito de Responsabilidade de Proteger (RdP), explico como é possível essas duas relações de representação acontecerem, uma na dimensão internacional e a outra, na local, simultaneamente, dando atenção à questão da soberania territorial e ao princípio de não intervenção. A última seção pretende, enfim, buscar formas de produção de legitimidade que sejam coerentes com as características das operações de paz, principalmente para aquelas, como a UNMIK, que se tornam responsáveis pela administração interina de um território. Nessa parte, o objetivo é apontar possibilidades de atuação das missões pelas quais elas possam ser aprimoradas num contexto democrático.

Dedico, então, a última parte à UNMIK, a ser analisada de acordo com a perspectiva teórica proposta no capítulo 3 e desenvolvida no capítulo 4. Uma vez que o seu processo de implementação esteve relacionado a eventos precedentes das guerras de secessão dos Bálcãs, faço uma breve recuperação histórica nas duas primeiras seções, a fim de destacar elementos que são importantes para compreender as razões pelas quais a operação de paz foi implementada em Kosovo e alguns dos motivos de suas principais características. A seção seguinte é dedicada à Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU, que autoriza a implementação da missão em Kosovo e dispõe sobre o seu mandato, o qual, por sua vez, estabelece as atividades e os objetivos da UNMIK. Por fim, a última parte desse capítulo traz quatro exemplos de processos decisórios locais em que a operação de paz participou ativamente, incluindo a definição do *status* político de Kosovo, ou seja, a sua independência. Nessa seção, procuro destacar as dificuldades da UNMIK para executar a contento o seu duplo de papel de representação: a relação com aquele que deveria ser o seu soberano local acaba sendo preterida e deficiente, enquanto privilegia os interesses da comunidade internacional, assumindo, muitas vezes, uma postura autoritária no diálogo com os atores políticos locais.

Havia muitas maneiras de falar de Kosovo, eu encontrei essa. Espero poder ampliar as minhas narrativas sobre esse lugar que me é especial e difícil ao mesmo tempo.

Mapa 1: Mapa de Kosovo

Fonte: Ezilon Maps. Disponível em: <<http://www.ezilon.com/maps/europe/kosovo-road-maps.html>>. Acesso em: 22 out. 2015.

2. UM OLHAR DESCRITIVO SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ

Apesar de serem um instrumento relevante na dinâmica internacional, as operações de paz foram consensuais apenas em raros momentos. O seu caráter interventor não contribui para a produção de decisões pacificadas entre os atores políticos envolvidos; ao contrário, ele é o cerne dos acirrados debates e das disputas de poder e, sobretudo, o motivo do dilema (intrínseco) às operações de paz.

A questão de fundo desse dilema é, senão, a própria legitimidade de uma missão. Sob quais auspícios ela é justificada? Essas justificativas são suficientes para considerá-la legítima na sua concepção teórica e também nas ações práticas de sua implementação? E mais: É possível que tais justificativas sejam aplicadas de forma geral a qualquer tipo de operação de paz? Esses questionamentos são invariavelmente suscitados durante os processos decisórios que levam à sua criação.

É equivocado pressupor que o debate a respeito das intervenções internacionais – ainda que extremamente atual – seja exclusivamente contemporâneo. Essa discussão tem se lançado desde o final do século 19 e se manteve viva ao longo de todo o século 20. A interferência de qualquer ordem, com ou sem uso da força, em qualquer assunto, por parte de um ator externo no âmbito doméstico, sempre levantou questões sobre a soberania nacional do país receptor na intervenção. E a soberania dos Estados é um elemento caro à ordem internacional, porque ela tem sido usada como parâmetros de equilíbrio e distribuição de poder entre eles.

Para discorrer sobre isso, são pressupostos analíticos (i.) identificar e compreender as distinções entre as operações de paz da ONU existentes até então, dado o contexto histórico e o ambiente político em que foram instaladas; e (ii.) deter a atenção sobre as disputas conceituais em torno da soberania e da ordem (hegemônica) estabelecida pelo seu entendimento segundo uma perspectiva vestifaliana. O primeiro requisito se refere ao fato de que existem diferentes tipos de operações de paz implementadas pela ONU e, nesse sentido, é preciso reconhecer as suas características para evitar generalizações equivocadas sobre elas e, ao mesmo tempo, tentar desconstruir um discurso recorrente de que cada operação deve ser tratada singularmente, porque as condições sob as quais é implementada a obrigaria a assumir uma postura *ad hoc*. Esse duplo esforço é consonante com a tentativa deste trabalho de estabelecer alguns parâmetros gerais para a análise das operações de paz da ONU. Em relação ao segundo pressuposto, tem-se em vista que os debates mais

ortodoxos acerca da legitimidade das operações de paz destacam a soberania estatal como uma contraposição renitente em relação a essa intervenção internacional, porque a afirmação da primeira seria proporcionalmente inversa em relação aos avanços da segunda. Em outras palavras, seria possível dizer ainda que o entendimento acerca da soberania seria o diapasão para os limites da concessão ou da retenção dos avanços interventores. Contudo, veremos a seguir que soberania e intervenção parecem ser duas faces de uma mesma moeda e por isso, talvez, sejam mais complementares do que antagonistas.

Neste capítulo, apresento um panorama sobre a situação das operações de paz na atualidade com base em dados institucionais do *Department of Peacekeeping and Operations*, setor da ONU responsável pela execução das missões. Em seguida, destaco as principais distinções entre as concepções vestifalianas e pós-vestifalianas de soberania, relevantes para apresentar o histórico das operações de paz, e apresento as categorizações existentes na literatura, dedicadas a caracterizar e distinguir os tipos de operações de paz desenvolvidas pela ONU, ao longo do século 20, em diferentes países.

2.1. A definição do objeto: O que são operações de paz

Entre os estudiosos e os atores políticos, não existe uma definição precisa e consensual sobre o que são operações de paz, ainda que a maioria das pessoas compreenda a que se refere essa terminologia e quais são os elementos que estão relacionados a elas.

Algumas definições tentam associá-las aos atores que a executam. Goulding (1993), por exemplo, define como operações de paz somente as ações empreendidas pela ONU. Outros elaboram a definição do que é uma operação de acordo com as atividades que elas desempenham. Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 14) lembram ainda que o termo é empregado, muitas vezes, por governos para envernizar uma ação militar a fim de ganhar legitimidade e afastar a pecha de agressão deliberada.

Da mesma forma, não existe consenso acerca da finalidade das operações de paz.

Alguns Estados, agências e indivíduos argumentam que as operações de paz deveriam construir a paz mundial por meio da construção de políticas e sociedades democráticas liberais, enquanto outros insistem que as operações de paz deveriam apenas se preocupar com facilitação de resolução de conflitos entre Estados. Se levarmos a sério este ponto, isso significa que não existem critérios comuns que permitam avaliar o sucesso ou o fracasso de operações de paz, porque tais julgamentos são moldados por

crenças dos atores sobre o papel apropriado para as operações de paz na política global. (BELLAMY, 2004, p. 22, tradução nossa³)

Como menciona o autor, essa indefinição traz implicações no terreno prático e na esfera teórica. Para o primeiro caso, podem ser nebulosas as metas que uma operação de paz deve atingir em campo. Diante disso, como traçar um planejamento estratégico para a sua ação? Quais critérios devem ser mobilizados para avaliar o seu sucesso e eficiência? Em termos analíticos, como conciliar o conceito de soberania *versus* intervenção segundo uma lógica vestifaliana? Como lidar com a ideia de autodeterminação dos povos e a agenda (universal) de direitos humanos? O projeto de democracia liberal faz sentido para todos os lugares do mundo, e as operações de paz devem ser encarregadas de projetá-las para os mais diversos contextos?

Num primeiro momento, a fim de superar a lacuna de uma definição precisa, proponho a seguinte concepção para o termo em questão que atenda o escopo deste trabalho: operação de paz é um tipo de intervenção feita por uma terceira parte em um conflito com o objetivo de cessá-lo e/ou erradicá-lo para alcançar a paz em uma região do planeta. Essa iniciativa deve ser originária de ação coletiva, empreendida por uma organização internacional ou regional ou por uma coalizão de países, e não de uma ação unilateral por parte de um único país. Sua atuação pode se dar por meio de ação militar e/ou civil em diversos estágios de um conflito e do seu pós-conflito.

A partir dessa definição, pretende-se dar destaque para elementos como consentimento, direitos humanos, soberania, legitimidade, nos debates acerca das operações de paz.

Uma vez que esta dissertação se aterá somente ao universo das operações de paz realizadas pela ONU, considero relevante mencionar as nomenclaturas utilizadas pela organização para designar os estágios de uma operação de paz e suas respectivas atividades. De acordo com o DPKO, departamento da ONU responsável pelas missões⁴, seriam as seguintes:

³ Todas as citações em línguas estrangeiras desta dissertação foram traduzidas por mim, salvo exceções a serem indicadas.

⁴ “Operações de paz” e “missões de paz” são considerados termos sinônimos neste trabalho.

Tabela 1: Estágios e atividades das operações de paz da ONU

Estágio	Atividades
Prevenção de conflito e mediação	Envolve medidas diplomáticas para evitar que tensões e disputas cheguem às vias de fato, ou seja, por meio da eclosão de conflitos violentos. Inclui advertências prévias, sistematização de informação e uma análise cuidadosa dos fatores que podem levar ao conflito. Atividades desse tipo podem implementar operações de paz preventivas (<i>preventive deployments</i>) e a mediação de conflitos por parte do Departamento de Assuntos Políticos (<i>Department of Political Affairs</i>) da ONU.
<i>Peacemaking</i> (Construção da paz)	A ação se dá durante a vigência do conflito e geralmente envolve a ação diplomática para trazer as partes beligerantes em torno de uma negociação para um acordo de paz. Os mediadores (<i>peacemakers</i>) podem ser enviados especiais, governos, grupos de Estados, organizações regionais ou a própria ONU, além de grupos não governamentais e não oficiais, bem como uma personalidade proeminente.
<i>Peace enforcement</i> (Imposição da paz)	Envolve a aplicação de medidas coercitivas, dentre elas o uso da força militar, e requer a autorização explícita do Conselho de Segurança. Esse recurso é usado para restaurar a paz e a segurança em situações de instabilidade e de agressão. Organizações internacionais e agências podem ser envolvidas na empreitada, de acordo com as orientações da Carta das Nações.
<i>Peacekeeping</i> (Manutenção da paz)	Geralmente, trata-se de uma série de atividades conduzidas por contingentes militares e civis e que se referem a: transição do processo político, proteção de civis, desarmamento e reintegração dos combatentes, apoio a eleições, promoção de direitos humanos e a restauração do Estado de Direito. Tem, portanto, caráter multidimensional. O uso da força é uma prerrogativa para defender a própria operação, seu mandato e civis, caso o Estado, que recebeu a intervenção, seja incapaz de conduzir essa tarefa.
<i>Peacebuilding</i> (Consolidação da paz)	Tem o objetivo de reduzir o risco de retorno do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais em diversas dimensões de um Estado e assim criar condições para a paz. É uma ação complexa, cujo processo é de longo prazo e visa impactar o funcionamento da sociedade e do Estado, para que o último consiga conduzir suas demandas de forma efetiva e legítima.

Fonte: Esta tabela foi construída a partir das informações que constam no site do DPKO, disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. Acesso em: 18 out. 2015.

Apesar de o quadro acima induzir o entendimento de que essas atividades acontecem de forma linear, sequencial e gradativa, o *Department of Peacekeeping Operations* (2015e) destaca que, na prática, elas podem acontecer simultaneamente, atendendo às demandas de várias dimensões de um conflito. Além disso, as fronteiras entre uma atividade e outra são difíceis de ser distinguidas e, cada vez mais, as operações de paz têm assumido uma postura multidimensional, ocupando-se de vários desses estágios.

A fim de simplificar a conceituação ao longo deste trabalho, vamos adotar o termo *peacekeeping*⁵ para todas as ações que as operações de paz assumirem. Apenas em determinados contextos, faremos diferenciação com aquelas de *peacebuilding*⁶, porque, via de regra, elas são atividades que, em condições de paz, são executadas por atores locais, e isso tem consequências relevantes, como veremos a seguir.

Nos próximos capítulos, mostrarei que há uma série de implicações decorrentes das atividades de *peacekeeping*, porque essa atuação no ambiente doméstico nem sempre é acompanhada de consentimento, o que acomete diretamente o princípio de não intervenção e o conceito de soberania estatal. Ainda assim, o *Department of Peacekeeping Operations* (2015h) afirma que todas as missões seguem três princípios, sendo dois deles justamente o consentimento das partes envolvidas e a imparcialidade, além do não uso da força, exceto em casos de defesa da própria missão e de seu mandato.

Atualmente, existem 16 operações de paz em curso (IDEM, 2015i) conduzidas pela ONU⁷, que podem assumir mais de um tipo de atividade, dependendo do contexto em que se inserem. Essas missões estão distribuídas em quatro continentes: América Central, Europa, Ásia e África, sendo o último o que concentra a maior quantidade delas: nove.⁸

Como a ONU não dispõe de forças policial e militar próprias, seu contingente é composto por meio da contribuição dos 128 Estados-membros, o que atribui um caráter multinacional às tropas. Atualmente, 121 países contribuem com a composição militar e civil das operações de paz. O *Department of Peacekeeping Operations* apresenta a atualização periódica da quantidade de pessoas envolvidas com as operações de paz. A última é de abril de 2015 e contabiliza (IDEM, 2015f; IDEM, 2015i):

⁵ Os termos em inglês serão mantidos, porque considero que a tradução não contempla toda a carga de significado implícita na língua original.

⁶ De acordo com Chesterman (2005), *peacebuilding* costuma ser adotado pela ONU e está relacionado a “reformular e fortalecer instituições governamentais ou à criação de estruturas para a institucionalização da paz”. Já *statebuilding* é adotado pelo autor em sua obra como se referindo ao envolvimento internacional ampliado “(...) que vai além dos mandatos de *traditional peacekeeping* e *peacebuilding*, e é voltado à construção ou reconstrução de instituições de governança, capazes de fornecer segurança física e econômica aos cidadãos”. Neste trabalho, adotamos essas definições do autor. Em alguns capítulos, os termos podem aparecer concomitantemente, mas em algumas passagens eles podem ser usados como sinônimos, já que há grande semelhança entre ambos e as delimitações de atividades não são exatamente claras.

⁷ Ainda que haja missões de *peacekeeping* conduzidas por outras organizações internacionais, como a OTAN, em Kosovo, e a *Multinational Force and Observers*, na Península do Sinai, no presente trabalho haverá referência somente às operações promovidas pela ONU.

⁸ Para consultar as operações de paz atuais, acesse: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>>. Aqui, há o inventário das operações já concluídas: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>>.

- 92.628 soldados;
- 1.756 observadores militares;
- 13.181 policiais;
- 5.346 funcionários civis internacionais (dados de março de 2015);
- 11.584 funcionários civis locais (dados de março de 2015);
- 1.752 voluntários.

Desde 1948, a ONU acumula a morte de 3.372 pessoas de 120 países em suas operações de paz, sendo 1.593 referentes às operações em curso. Até hoje, o país que mais sofreu baixas foi a Índia, com 159 mortes em diversas missões. Anualmente, esse número também é atualizado. (DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2015a; IDEM, 2015b)

Em termos financeiros, o orçamento anual para as missões vigentes, durante o período de julho de 2014 a junho de 2015, corresponde a 8,47 bilhões de dólares americanos (ASSEMBLEIA GERAL, 2015). Contudo, cada operação de paz conta com um orçamento próprio, que é planejado anualmente para um período de 12 meses. Os países-membros também são obrigados a contribuir com essa conta, como estabelecido no Artigo 17 da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945), mas de forma proporcional à riqueza de cada um deles. Os principais Estados contribuintes, entre os anos de 2013 e 2015, são os seguintes:

Tabela 2: Os 10 principais países contribuintes das operações de paz

País	Porcentagem
1. Estados Unidos	28,38
Japão	10,83
França	7,22
Alemanha	7,14
Reino Unido	6,68
China	6,64
Itália	4,45
Rússia	3,15
Canadá	2,98
Espanha	2,97

Fonte: ASSEMBLEIA GERAL (2012)

Desde a sua criação em 1948, a ONU implementou 69 operações em 120 países, sendo que houve uma proliferação delas após o fim da Guerra Fria: foram criadas 56 a partir de 1988⁹. Inicialmente, elas eram compostas por oficiais civis e observadores militares desarmados ou fracamente armados, que atuavam estritamente no âmbito da segurança, e as suas funções eram monitorar e reportar a situação em campo e construir uma relação de confiança entre as partes beligerantes, com o objetivo de garantir a manutenção do cessar-fogo e da estabilidade da paz, condição fundamental para a resolução de um conflito.¹⁰

A disposição de organizar e implementar essas missões está relacionada principalmente com uma das razões de ser da ONU: “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra, e um dos seus principais propósitos é manter a paz internacional e a segurança” (ONU, 1945). De acordo com essa prerrogativa, a ONU está autorizada por seus Estados-membros a executar uma série de ações para cumprir esse objetivo, dentre as quais estão incluídas as operações de paz.

Para serem implementadas, independentemente da situação ou do local, elas precisam ser aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU, ou seja, ter o voto favorável dos cinco Estados-membros permanentes (China, Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia). Contudo, antes disso, há uma série de etapas que devem ser cumpridas para que haja subsídios suficientes que embasem uma justificativa para a elaboração de uma operação, de acordo com o *Department of Peacekeeping Operations* (2015c). Inicialmente, é realizado um processo de consulta entre atores relevantes da ONU sobre o contexto em que se pretende incidir. Esse estágio envolve, basicamente, a articulação e a sondagem entre os atores políticos para avaliar se existe engajamento e vontade política que possam ser convertidos para o desenvolvimento de uma eventual missão. Assim, são realizados diálogos entre a ONU, os governos dos países que receberão a intervenção, os Estados-membros que poderão ser contribuintes, as organizações regionais e intergovernamentais e outros parceiros externos. Em seguida, se as condições do conflito permitirem, são

⁹ A lista de todas as operações de paz pode ser acessada no link: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em 22 out. 2015.

¹⁰ As primeiras operações, *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO) e a *UN Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP), ambas criadas em 1948, eram formadas por observadores militares da ONU desarmados. A UNTSO tinha como objetivo monitorar o cumprimento do acordo de armistício entre Israel e os países árabes vizinhos. A primeira missão armada foi a *UN Emergency Force I* (UNEF I), de 1956, dedicada à administração da crise de Suez.

enviadas equipes para avaliar tecnicamente o contexto local, levando em consideração aspectos de segurança, políticos, militares e a situação de direitos humanos. Essas informações e recomendações são subsídios para o secretário-geral da ONU elaborar um relatório a ser entregue ao Conselho de Segurança. Esse documento contém as opções para a implementação da operação de paz e as previsões orçamentárias dessa iniciativa. Se ela for aprovada, o Conselho de Segurança autoriza formalmente a missão por meio de uma resolução, votada entre os Estados-membros, que determina o seu mandato e as atividades a serem executadas em campo. O Conselho de Segurança considera os seguintes critérios para aprovar uma missão:

- i. a existência de um cessar-fogo vigente e o comprometimento das partes com um processo de paz destinado a alcançar um acordo político;
- ii. a existência de uma meta política clara que possa ser expressa no mandato;
- iii. a possibilidade de formular um mandato preciso para a operação de paz;
- iv. a possibilidade de garantir a segurança do pessoal da ONU, o que inclui garantias por parte das partes ou das facções envolvidas no conflito.

Atualmente, a autorização conferida ao Conselho de Segurança para implementar missões encontra sua base legal na Carta das Nações Unidas, apesar de não existir menção explícita sobre as operações de paz no documento, já que os termos “*peacekeeping*” ou “*peacekeeping operation*” não possuem nenhuma referência no texto. No entanto, os capítulos sexto, sétimo e oitavo servem como justificativa para expedir os mandatos dessas missões.

Nos últimos anos, o Conselho adotou a prática de invocar o Capítulo VII da Carta ao autorizar a implantação de operações de paz da ONU em cenários pós-conflito voláteis em que o Estado é incapaz de manter a segurança e a ordem pública. A invocação do Conselho de Segurança do Capítulo VII nestas situações, além de denotar a base jurídica da sua ação, também pode ser entendido como uma declaração firme de vontade política e um meio de lembrar as partes em conflito e os outros membros das Nações Unidas da sua obrigação de executar as decisões do Conselho de Segurança. (DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2015g).

O orçamento e os recursos devem ainda passar pela aprovação da Assembleia-Geral. O secretário-geral, então, nomeia os seguintes oficiais que comandarão a operação: o chefe da missão, o comandante da força e o comissário de polícia, além do alto escalão da equipe civil. A partir daí, o DPKO¹¹ e o DFS (*Department of Field Support*)¹² ficam

¹¹ O DPKO foi criado em 1992, pelo secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali; até então, as operações eram conduzidas pelo Departamento da ONU de Assuntos Políticos Especiais (*UN Office of Special Political Affairs*). Hoje, o DPKO é responsável pela direção política e executiva das operações de paz e estabelece a comunicação entre o Conselho de Segurança, as tropas, os Estados contribuintes e as partes do conflito. Assim, suas funções é articular as ações de vários atores envolvidos na operação,

responsáveis por preencher o restante a equipe civil da operação. O DPKO, junto com o chefe da missão, também é responsável pelo planejamento político, militar, operacional, logístico e administrativo. A fase de planejamento geralmente envolve a criação de um grupo de trabalho, com a participação de departamentos, fundos e programas das Nações Unidas. Assim que possível, a implementação da missão é feita, considerando as condições políticas e de segurança em campo. Ao longo do seu desenvolvimento, o secretário-geral informa o andamento das atividades por meio de relatórios regulares a serem entregues ao Conselho de Segurança, que, por sua vez, é responsável pelo monitoramento da operação, podendo renovar, adequar ou encerrar o mandato dela.

A estrutura institucional e as características atuais das operações de paz são decorrência de processos e transformações que ocorreram na ONU após a Guerra Fria, influenciados pela conjuntura histórica e pela vontade política de Estados e outros atores políticos. Isso será tema do próximo capítulo.

Na próxima página, segue um organograma dos departamentos da ONU envolvidos em uma operação de paz.

além da ONU, como as organizações não governamentais. É o DPKO que se encarrega das ações militares e também das atividades civis, relacionadas a *peacebuilding*.

¹² O DFS é responsável por dar suporte nas áreas financeira, logística, de comunicação e tecnologia, além da parte de recursos humanos e administração geral de uma operação de paz. O departamento foi criado para aliviar a sobrecarga de atividades imposta ao DPKO, quando as missões se tornaram maiores e mais complexas.

Figura 1: Organograma institucional das operações de paz da ONU

Fonte: DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2015j

2.2. Concepções de soberania: a ordem vestifaliana *versus* a ordem pós-vestifaliana

Zaum (2007, p. 28-29), em sua obra *Sovereignty Paradox*, faz duas observações a respeito do termo “soberania”. A primeira se refere às controvérsias que a palavra gera devido a seus múltiplos significados; não existe um único entendimento sobre ela que seja totalmente pacificado. A segunda é que a “instituição da soberania é central para o entendimento de um modelo normativo sobre atividades de *statebuilding* das administrações internacionais” (IDEM, p. 27). Diante disso, proponho duas delimitações sobre o uso do termo neste trabalho. A primeira é relacioná-lo a questões relativas aos Estados nacionais. A segunda, decorrente da primeira, é focar a variação do entendimento de soberania entre duas perspectivas: a vestifaliana e a pós-vestifaliana. Esse recorte é útil e coerente com o tema central desta dissertação, que são as operações de paz dedicadas à atividade reconstrução de Estados. Da mesma forma que a soberania é elemento perene no modelo analítico de Zaum, parte das discussões aqui propostas a tem como nuclear.

De acordo com Robert Walker (1991 apud ZAUM, 2007, p. 27), soberania estatal é “o reconhecimento da reivindicação de um Estado para exercer autoridade sobre um território claramente definido”. Kelsen (2014 [1939], p. 317-318), por sua vez, define o Estado como uma comunidade social, formada por população, território e poder exercido por um governo estatal independente e, como organização política, “tem de instituir órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho para criação e aplicação de normas que a formam; tem de apresentar um certo grau de centralização”. A essas duas dimensões do Estado – física e institucional –, Buzan (1991 apud ZAUM, 2007, p. 29) adiciona outra de ordem “afetiva”, que reúne elementos como tradições, história, cultura e ideologia.

As definições trazidas pelos autores destacam elementos que conferem a existência material ao Estado perante o sistema internacional e dão possibilidade de reconhecimento de sua soberania por seus pares. No âmbito interno, são fundamentais porque definem os limites a que os indivíduos estão submetidos. Essa demarcação garante a independência estatal e afasta a intromissão por parte de terceiros em assuntos internos, consolidando o princípio de não intervenção.

O princípio de não intervenção entre os Estados é uma das formas de evitar a eclosão de conflitos e as ameaças de anexação territorial, o que estaria completamente alinhavado com uma noção *vestifaliana* do sistema internacional. Contudo, essa norma nem

sempre foi respeitada no passado e hoje percebemos importantes nuances em torno dela, inaugurando novas abordagens, consideradas *pós-vestifalianas*.

A seguir, faço um breve histórico a respeito do significado dessas duas perspectivas, a fim de contextualizá-las nas discussões deste trabalho.

A chamada ordem vestifaliana do sistema internacional é comumente relacionada à Paz de Vestifália, evento que consolidou a pacificação na Europa após a sangrenta Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), cuja motivação foi principalmente religiosa, mas também alimentada por disputas políticas e territoriais. Com os tratados da Paz de Vestifália, mais de 300 Estados e principados tiveram a sua soberania reconhecida, o que significou a conquista do monopólio sobre cinco prerrogativas, as quais até hoje são constitutivas da organização de um Estado: i. O monopólio do controle dos instrumentos de violência; ii. A coleta de impostos; iii. A obrigatoriedade em relação a lealdades políticas dos cidadãos e o recrutamento para a guerra; iv. A adjudicação de disputas entre cidadãos; v. A exclusividade de representação na sociedade internacional. (LINKLATER, 1998 apud BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 30)

Disso decorreram a formação do Estado contemporâneo, o princípio de não intervenção e, por fim, o estabelecimento de uma balança de poder. Essas normas foram consolidadas nos últimos 300 anos, dando os contornos da organização do sistema internacional contemporâneo e destacando o princípio da soberania como elemento constitutivo do Estado e caro a esse sistema. Nesse contexto, o princípio de não intervenção em assuntos domésticos de Estados soberanos por terceiras partes era um instrumento relevante para evitar os conflitos interestatais.

A paz se tornou um estado desejável, porque ela garantia estabilidade a uma ordem internacional decorrente da balança de poder e conveniente às potências mundiais. Então, após o período napoleônico, elas se prontificaram a estabelecer mecanismos para a preservação da paz entre os Estados por meio da cooperação. Foram duas as iniciativas de institucionalizar as responsabilidades das grandes potências em relação à manutenção da paz e da segurança internacional e que fracassaram com a eclosão das duas grandes guerras. A primeira se deu após o Congresso de Viena (1815), com o Concerto Europeu, que reiterava a hegemonia dos países mais poderosos, cujas decisões tomadas coletivamente visavam à proteção dos próprios interesses e de uma ordem que lhes beneficiava. Essa experiência fracassou com a Primeira Guerra Mundial (1914-1919). Após o conflito, uma nova tentativa foi feita, com o mesmo objetivo, dando origem à Liga das Nações (1919).

Dessa vez, a comunidade internacional buscou fundar a entidade em valores e ideais comuns¹³, por exemplo, a noção de segurança coletiva, que estabelecia que os membros da comunidade internacional são responsáveis por evitar conflitos e conter agressores. Houve iniciativas de administrar e mediar disputas entre Estados no início do século, mas elas tiveram pouco efeito, já que a ação era desempenhada com um misto de cuidado e receio para não interferir de forma muito profunda em assuntos domésticos. (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 71; BRAGA, 2009, p. 9).

Apesar da ineficiência dos dois casos, esse percurso deixou como legado alguns princípios que influenciaram os aspectos constitutivos da ONU, cuja fundação foi decorrência direta dos resultados da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

O primeiro foi o reconhecimento – inclusive por parte de países mais “fracos” – do protagonismo das grandes potências para continuarem decidindo sobre a paz e a segurança. A preponderância desses países se refletiu na organização do Conselho de Segurança da ONU, que Bellamy, Williams e Griffin definem como uma “estrutura hierárquica legalizada” (2010, p. 71), e na garantia de que a organização jamais agiria contra os interesses das potências (IDEM, p. 81). A ONU teria a responsabilidade de agir em circunstâncias em que a estabilidade do mundo estivesse ameaçada, como estabelecido nos capítulos 6, 7 e 8 da Carta das Nações Unidas. Essas passagens do documento abrem exceções para a proibição do uso da força no âmbito doméstico e, futuramente, passam a ser usadas como justificativa para a implementação de operações de paz.

O segundo princípio foi a reafirmação da soberania dos Estados, enfatizando a lógica vestifaliana do sistema internacional.

Entre 1947 e 1967, a sociedade de Estados expandiu de cerca de 50 para mais de 160 (Jackson, 2001), e hoje chega ao número de 192. Em alguns lugares, a transição para a condição de Estado soberano foi relativamente pacífica, mas em outros – como na Indochina, Argélia e Congo – a descolonização foi sangrenta, prolongada e árdua. (...) Com a descolonização e a expansão da ordem de Vestefália, portanto, vieram demandas para proteger a santidade da soberania do Estado por meio da lei. (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 31)

Com o surgimento de novos Estados, principalmente na África e na Ásia, uma série de medidas foi incorporada pelo Direito Internacional em respeito à soberania dos países e

¹³ Após a Primeira Guerra Mundial, o presidente norte-americano Woodrow Wilson estabeleceu 14 pontos que corroborariam com a paz no mundo. Se respeitados, esses pontos evitariam que conflitos fossem gerados por interesses econômicos e geopolíticos. Dentre eles, estava a própria fundação da Liga das Nações.

ao direito de autodeterminação dos povos¹⁴ com dois objetivos principais. O primeiro se refere à preocupação por parte dos Estados-membros da ONU em evitar o uso da força, que fosse motivado por ímpetos expansionistas, como os da Alemanha e o do Japão¹⁵. O segundo está relacionado à demanda do Terceiro Mundo sobre a necessidade de regras que protegessem a autonomia e a independência de seus governos. (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 32)

A partir daí, os Estados – ou, ao menos, a maioria deles – tornaram-se parte de um sistema internacional legal, o que implica a sujeição a normas internacionais advindos de costumes e de tratados produzidos nos últimos séculos; são considerados iguais perante a lei, e as normas jurídicas não levam em conta as assimetrias de poder entre eles. Nessa ordem vestifaliana, o fato de cada um ter a sua soberania reconhecida evita o perigo de anexação e atenua a interferência sistemática em assuntos internos por parte de atores estrangeiros.

Com o fim da Guerra Fria, notáveis transformações no cenário global não permitiram que a ordem vestifaliana permanecesse intocada. A globalização é um dos fenômenos que acomete a rigidez do conceito de soberania, abrindo a discussão para concepções menos delineadas. Em meados da década de 1990, Rosenau descreve alguns dos processos globalizantes que tiveram impacto na ordem internacional e no entendimento do conceito de soberania estatal.

As fronteiras dos Estados não mais confinam o fluxo de informações, bens, dinheiro e pessoas. Em vez disso, o processo de globalização tornou-se predominante e, talvez, até mesmo permanente. Os mercados estão em todo o mundo, as lacunas na camada de ozônio são de alcance hemisférico, corporações multinacionais fornecem serviços globais, a *Cable News Network* oferece a mesma notícia a todos, turistas e a migração humana estão em toda parte, e aparelhos de fax ignoram as fronteiras nacionais, assim como os modems de computador, satélites e videocassetes. (ROSENAU, 1995, p. 193)

Duas décadas após a descrição do autor, esses eventos se intensificaram sem possibilidade de retrocessos; a tecnologia e a comunicação são implacáveis em manter

¹⁴ Além da Carta das Nações Unidas, a Assembleia Geral da ONU promulgou duas declarações sobre essas questões. A primeira, a Declaração sobre a Concessão de Independência de Países e Povos (*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*), de 1960, reafirma o direito dos povos à autodeterminação, sendo eles livres para decidir sobre aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais (ASSEMBLEIA GERAL, 1960). A segunda é a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional Concernentes às Relações Amigáveis (*Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*), de 1970, que estabelece que nenhum Estado tem o direito de intervir em assuntos externos e internos de outro (ASSEMBLEIA GERAL, 1970). Assim, a intervenção armada ou outras formas de interferência se tornam violações do Direito Internacional.

¹⁵ Sobre isso, ver os parágrafos 3, 4 e 7 do Artigo 2 da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945)

pessoas e máquinas interconectados 24 horas por dia. É inegável que o contexto internacional assumia novos contornos e as transformações refletidas nas operações de paz eram notáveis, se comparadas com décadas precedentes. Contudo, alguns consensos colocados pela literatura devem ser analisados com mais cautela.

À época, Rosenau (1995) identificava sinais de erosão da autoridade estatal e um declínio da efetividade do Estado *vis-à-vis* o aumento da competência das organizações internacionais. Asserções como essa parecem hoje equivocadas, porque os Estados não perderam o seu protagonismo, e as organizações internacionais ainda se debatem para resolver problemas relacionados à sua efetividade, legitimidade e representatividade (DAHL, 1999; KEOHANE et al., 2009; MORAVSICK, 2004). Por outro lado, o entendimento vestifaliano sobre a soberania se tornou uma chave muito restritiva e insuficiente para se debater as operações de paz mais recentes, suscitando abordagens que foram nomeadas justamente como “pós-vestifalianas”. De acordo com algumas dessas concepções, os Estados não detêm soberania absoluta e incondicional, porque essa atribuição, dentre outros critérios, deve estar em conformidade com o cumprimento de responsabilidades, como a proteção de direitos e da garantia do bem-estar de seus cidadãos.¹⁶

Outra afirmação feita recorrentemente é de que houve a proliferação dos conflitos étnicos e das guerras civis após o fim da Guerra Fria, e essa seria a razão pela qual a quantidade de operações de paz teria aumentado substancialmente¹⁷. É preciso destacar que, após 1992, a quantidade de guerras diminuiu. Grande parte das operações de paz, ainda que implementadas na década de 1990, referia-se a conflitos iniciados em décadas anteriores, alimentados pela lógica da Guerra Fria. De acordo com Bellamy (2004, p. 28), em 1986 havia registro de 25 conflitos internos provocados por rivalidades étnicas; em 1999, eram 15. Para ele, a ideia de que há uma proliferação de conflitos em curso se deve muito à percepção das potências em relação a esses contextos: elas passaram a priorizar esses eventos e, portanto, a se envolver de forma mais próxima dessas situações:

O aumento do número e da complexidade das operações de paz não pode, portanto, ser atribuído principalmente às mudanças nas áreas de conflito. É o objetivismo de abordagens dominantes para as operações de paz que cria essa ideia de que as principais mudanças aconteceram “lá fora”, ao passo que uma perspectiva alternativa sugere que a principal mudança veio de dentro dos próprios Estados interventores. A proliferação e aumento da complexidade das operações de paz foram produto de mudanças na autopercepção dos *peacekeepers* e nas perspectivas dominantes sobre o

¹⁶ Sobre isso, tratarei em detalhes na seção 4.2.

¹⁷ Sobre isso, vide a próxima seção sobre o histórico das operações de paz da ONU.

papel do *peacekeeping* na política global, e não de uma explosão de novos tipos de violência em pontos de conflito do mundo. (IBIDEM, p. 28)

Independentemente de o número de conflitos intraestatais ter aumentado ou não, essa alteração de comportamento da comunidade internacional diante dos conflitos fez com que ela se atentasse a esses eventos e, principalmente, ter a disposição de intervir em Estados soberanos, flexibilizando o seu entendimento sobre o princípio de não intervenção. Nesse sentido, a ordem vestifaliana sofre novamente um abalo.

A soberania vestifaliana, segundo Krasner (1999, p. 8-9), é comprometida quando o âmbito doméstico dos países sofre interferências de atores externos, como as operações de paz. O autor afirma que há gradações em relação a essas interferências que podem ser mais ou menos invasivas, elencando dois tipos principais: o “convite” e a “intervenção” (*invitation* e *intervention*). O primeiro caso se refere a situações em que os países se comprometem com os termos de tratados internacionais, como os de direitos humanos e os acordos de empréstimos financeiros. Em situações como essas, a autonomia interna é acometida, porque os termos desses tratados acabam por orientar políticas domésticas. Contudo, países aderem voluntariamente a esses acordos a partir de um cálculo de interesses das autoridades locais. Se o custo de submeter a ordem interna a acordos supranacionais for menor do que os ganhos, em geral, não há resistência em aceitá-los. A questão toca o tema da soberania, mas uma vez que o consentimento é ponto de partida para a aceitação desse tipo de interferência¹⁸, o Estado alvo da normativa internacional não considera que a intervenção seja invasiva. Ademais, sob a perspectiva jurídica internacional, não há violação, já que os tratados são produzidos no bojo do Direito Internacional e, por isso, nascem em conformidade com esse sistema jurídico.

Já a intervenção é realizada como forma de coerção e, por isso, violaria não somente a soberania vestifaliana, mas também o Direito Internacional. Nessa medida, poderíamos nos questionar se as operações de paz, quando realizadas à revelia das partes beligerantes, conseguem se justificar como legais de acordo com pressupostos jurídicos e também morais. No caso das atividades de *peacekeeping*, a soberania vestifaliana surge como polo diametralmente oposto, um empecilho à ação interventora. Nas últimas décadas, a comunidade internacional buscou superar a noção dicotômica entre soberania e intervenção para situações em que os direitos humanos deveriam ser protegidos. O paradigma da “Responsabilidade de Proteger” (*Responsibility to Protect*), a ser tratado no capítulo 4, assume o discurso conciliatório em torno desses dois conceitos. Sob essa

¹⁸ Acordos aceitos por perdedores de uma guerra, contudo, merecem ser levados à condição de exceção.

perspectiva, a soberania deixa de ser um princípio que impede ações de terceiras partes, porque a comunidade internacional apenas a reconhece se os Estados cumprirem suas responsabilidades em relação a seus cidadãos (ICISS, 2001). Nesse entendimento, a soberania estaria alocada numa concepção pós-vestifaliana.

Assim como Zaum já nos alertara, Rosenau lembra que o múltiplo entendimento da palavra soberania acaba fazendo com que o termo seja empregado de formas distintas de acordo com a especificidade do contexto.

Para alguns propósitos, a soberania é exclusivamente um conceito jurídico que pode ser entendido pelas matérias do Direito Internacional. É um conceito também político que requer foco na conduta dos Estados. Para outros fins, ele pode ser tratado como um conceito psicológico para se explorar o comportamento de grupos étnicos, o nacionalismo e o senso de comunidade e territorialidade dos povos. Dentro de cada uma dessas tradições analíticas, além disso, o conceito de soberania tem assumido diferentes significados históricos, assim como diferentes elites evoluíram com participações nos conteúdos e aplicações de conceito (ROSENAU, 1995, p. 192).

Nessa mesma linha, Krasner (1995, p. 236) nos lembra que, por diversas vezes, a soberania foi utilizada de forma parcial e oportunista para defender interesses e o *status quo* das potências hegemônicas. Um dos eventos em que isso se sucedeu foi, ironicamente, nas negociações da Paz de Vestifália. Apesar do reconhecimento da soberania de Estados europeus, houve uma série de acordos para regular internamente as políticas desses territórios, especialmente aquelas que se referem à tolerância religiosa. Uma vez que a religião fora um dos principais motivos da Guerra dos Trinta Anos, considerou-se necessário tomar algumas providências para evitar que se incorresse no mesmo erro.

Já no século 20, após a Primeira Guerra Mundial, os países vencedores também impuseram compromissos aos impérios derrotados – Germânico, Austro-Húngaro e Otomano – para que, internamente, as respectivas legislações nacionais protegessem o direito de minorias¹⁹. Além disso, a Liga das Nações estabeleceu um sistema de mandato internacional para a administração das antigas colônias germânicas e otomanas, como descreve Chesterman (2005, p. 239): “A paz foi ditada pelos Estados liberais da Europa Ocidental e pelos Estados Unidos. Os vitoriosos não aceitaram restrições às suas próprias soberanias”. A Grã-Bretanha, por exemplo, tinha sérias pendências em relação aos direitos de minorias em seu território, instaladas na Irlanda e no País de Gales, mas isso não a fez assumir qualquer compromisso com esses grupos.

¹⁹ À época, havia um entendimento wilsoniano sobre segurança coletiva que estabelecia que uma paz mundial apenas seria alcançada entre Estados democráticos. Essa democracia, por sua vez, apenas poderia ser instalada se os direitos das minorias fossem respeitados.

Com esses e outros exemplos, Krasner pretende demonstrar que o discurso acerca da preservação ou não da soberania vestifaliana não é neutro. O autor ainda afirma que, devido à assimetria de poderes no sistema internacional, os Estados mais fracos são aqueles mais suscetíveis a terem a sua soberania violada por serem alvos da intervenção ou do convite e, por isso, são eles, historicamente, os principais defensores do princípio de não intervenção.

De todo modo, apesar de o conceito vestifaliano de soberania estar em discussão pelas mudanças ocorridas com as operações de paz após a Guerra Fria, a sua total substituição não se comprova. Hoje, os Estados permanecem como protagonistas relevantes na condução de políticas nos âmbitos internacional e doméstico. Ainda que a interação com as organizações multilaterais possa ter se intensificado em algumas áreas, elas são incapazes de executar políticas públicas dentro dos países sem o mínimo de convivência com as autoridades estatais.

(...) A soberania nunca foi absoluta, e os desafios a ela têm-se multiplicado em um mundo interdependente. Sugere-se, no entanto, que uma transferência significativa de autoridade política dos Estados para a comunidade internacional *não* tenha tido lugar. (...) A evidência não sugere uma mudança decisiva nas relações entre Estados e a comunidade internacional até o presente momento. Se há evidência de que estamos nos estágios iniciais de um processo de mover-se além de Vestifália, é uma pergunta difícil. (LYONS, MASTANDUNO, 1995, p. 251)

Diante disso, é relevante a ciência da coexistência de paradigmas e de avanços e retrocessos, num movimento pendular sobre as perspectivas vestifaliana e pós-vestifaliana de soberania. Essa oscilação guarda disputas em diversas áreas que não somente na política, mas também de ordem ideológica e acadêmica. Países como a China e a Rússia resistem em concordar com uma concepção mais fluida e relativa, confirmando a inexistência de um consenso entre os principais atores do sistema internacional, os Estados.

2.3. Operações de paz: histórico e categorização

No geral, as operações de paz podem ser consideradas “intervenção”, segundo as categorias criadas por Krasner, porque, independentemente de elas terem a anuência dos países que a recebem, o grau de interferência de suas atividades acaba por confrontar a soberania desses Estados.

Contudo, é importante destacar que há tipos diferentes de operações, por isso, a categorização delas, neste trabalho, cumpre algumas funções. A primeira é distingui-las a

partir das características semelhantes e distintas, contextualizando essas feições de acordo com o momento histórico. A segunda é ter um instrumental analítico que torne viável a análise dessas operações, segundo uma abordagem comparativa, mas que leve em consideração os contextos específicos de cada uma delas. A partir disso, é possível discorrer sobre o papel que elas ocupam no contexto internacional e sobre o paradigma que as orienta.

Mesmo tendo em vista que qualquer tipo de categorização tem suas limitações e seus critérios são intrinsecamente arbitrários, considero relevante descrever algumas operações de paz emblemáticas segundo a perspectiva apresentada acima. É importante também ressaltar que não há consenso em torno de apenas uma tipificação. Alguns especialistas se dedicaram a classificá-las de acordo com o tipo de atividade que desempenham; outros as dividiram segundo gerações (KENKEL, 2013; THAKUR, SCHNABEL, 2001). A classificação por atividades retém a análise a um aspecto principalmente técnico. Já a tipificação por gerações tem como critério a temporalidade, e por isso pressupõe a ideia de linearidade e evolução entre elas, quando, na verdade, os tipos de operações coexistiram ou se alternaram ao longo da segunda metade do século 20.²⁰ Diante disso, considero a classificação estabelecida por Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 153-298) apropriada para este trabalho, porque os autores levam em consideração não somente as atividades das operações de paz, mas sobretudo o grau de intervenção que elas desempenham no âmbito doméstico e o momento histórico em que se localizam. Esse recorte permite questionamentos a respeito do dilema de intervenção, das motivações que levam à comunidade internacional a empreender uma ação desse tipo, da legitimidade do exercício dessa atividade e, principalmente, do conceito de soberania. No presente caso, essa tipificação ajuda a compreender como as transformações históricas, descritas aqui também, refletem-se na concepção e na implementação das operações em campo.

Assim, o objetivo de classificar é selecionar alguns parâmetros analíticos para discutir questões que não são adjacentes às operações de paz, mas estão no coração de sua existência. A ideia, no entanto, não é criar um modelo único para elas, mas trilhar um caminho analítico que leve em consideração as suas especificidades e, ao mesmo tempo, evite o argumento de que discorrer sobre elas é necessariamente se confrontar com o seu

²⁰ Apesar de a divisão de Kenkel se dar por gerações, o agrupamento que faz é similar ao de Bellamy, Williams e Griffin (2010). Ele utiliza critérios semelhantes para discorrer sobre as operações de paz, divididas, segundo ele, em cinco gerações: *traditional peacekeeping*, *civil tasks*, *peace enforcement*, *peacebuilding* e *hybrid missions*.

caráter *ad hoc*, porque isso é insuficiente em termos de análise conceitual e reducionista para fins operativos.

A seguir, discorro sobre seis tipos de operações de paz²¹: *traditional peacekeeping* (manutenção da paz tradicional), *wider peacekeeping* (manutenção da paz ampla), *peace enforcement* (imposição da paz), *assisting transitions* (transições assistidas), *peace support operations* (operações de apoio à paz) e *transition administration* (administração de transição)²². A seguir, descrevo brevemente as principais características das operações de paz conforme essa classificação, contextualizando-as de acordo com o seu momento histórico.

As primeiras operações de paz da ONU surgiram logo após a Segunda Guerra Mundial, como atividades institucionalizadas da organização. Na época, elas tiveram um papel simbólico importante, porque reiteravam a responsabilidade e o comprometimento das nações – especialmente das grandes potências – com a manutenção da paz e da segurança. O objetivo delas era a resolução de conflitos entre Estados e também a assistência à supressão de movimentos separatistas dentro dos países e à construção de estruturas de governo. Assim, a maior parte das operações de paz assumiu, nesse período, uma função de mediação entre países e manutenção da unidade estatal, dando a origem à categoria de *traditional peacekeeping*.

Operações de paz desse tipo são as pioneiras dentre as da ONU e conhecidas como as de “primeira geração”. Sua concepção segue uma perspectiva vestifaliana sobre a ordem internacional: mesmo sendo intervenções de terceira parte, elas buscam respeitar a soberania dos Estados. Assim, a sua implementação segue as premissas do consentimento, da imparcialidade e do uso mínimo da força. Essa tríade de princípios é chamada de “Santíssima Trindade” (*Holy Trinity*).

²¹ Além dessas seis operações, Bellamy Williams e Griffin (2010) ainda incluem a “implantação preventiva” (*preventive deployment*), cujo objetivo é a prevenção, como sugestiona o nome. Ela é implementada para evitar que um conflito se concretize. Essa iniciativa segue a orientação de que a melhor forma de contenção de uma guerra é preveni-la. Esse tipo de missão é raro, porque a comunidade internacional resiste em empregar recursos financeiros e humanos até o momento em que o conflito se torne crível. Um exemplo de *preventive deployment* foi a UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force*, 1995-1999), operação instalada na Macedônia para evitar que o conflito dos Balcãs alcançasse também essa república. À época, o presidente macedônio requereu a presença internacional em seu território, temendo a difusão do conflito de Kosovo. Essa missão teve como tarefas monitorar e reportar as ameaças externas à Macedônia e deter a violência ali. Ela também foi bem-sucedida em contribuir para que a transição política do país fosse realizada de forma pacífica.

²² Os nomes dos tipos das operações de paz serão mantidos em inglês para não haver perda de significado.

As operações de paz desse grupo, em geral, são criadas para agir entre o momento do cessar-fogo e da estabilidade política. Nesses casos, elas servem como observadoras e/ou mediadoras das partes beligerantes – que, até aquele momento, eram em sua maioria Estados nacionais – a fim de criar condições factíveis para o diálogo político e a resolução do conflito (BELLAMY, WILLIAMS, GRIFFIN, 2010, p. 173-174). O tom da intervenção é sempre regulado com o nível de consentimento das partes, sendo impossível a atuação sem a cooperação de todos os lados da guerra.

Esse tipo de operação de paz existiu durante e após a Guerra Fria. Apesar da existência de outras operações de paz precedentes, como a UNMOGIP e UNTSO, a UNEF I, implementada em 1948 e ainda vigente, é emblemática por ser a operação que formalizou os moldes do *traditional peacekeeping* no âmbito institucional da ONU. O seu objetivo inicial era monitorar o acordo de cessar-fogo ente judeus e palestinos no Oriente Médio. Essa missão se orientava pela “diplomacia preventiva”, conceito defendido pelo então secretário-geral da ONU Dag Hammarskjöld²³ (1953-1961), que considerava operações de paz um instrumento diplomático para consolidar o papel da ONU como instância mediadora numa conjuntura complicada, como o da Guerra Fria. Por meio delas, era possível incidir em conflitos para que eles fossem atenuados ou evitados sem que a ONU tomasse partido de forma deliberada, afinal, as relações entre os países deveriam ser tratadas com cautela devido à tensa balança de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética. Hammarskjöld considerava que as operações deveriam estar comprometidas e orientadas pelos princípios vestifalianos da “Santíssima Trindade”. Ao longo do seu mandato, e num período em que não havia nenhum precedente ou orientação institucional para a implementação das operações de paz, Hammarskjöld se esforçou para que as estruturas da ONU fossem permeadas pela ideia de que a organização era responsável por evitar a propagação de um conflito local para esferas regionais ou global por meio da intervenção diplomática.

Quando a Crise de Suez eclodiu em 1956, a Carta das Nações Unidas não continha quaisquer disposições para uso imparcial das forças armadas da ONU a fim de

²³ Na época, as tensões mais proeminentes se concentravam no Oriente Médio. Hammarskjöld foi responsável por dar continuidade à diplomacia para o armistício entre Israel e os Estados árabes; em 1956 organizou e administrou a UNEF I (*United Nations Emergency Force I*), a primeira missão de paz armada da ONU, e em 1958 a *United Nations Observation Group in Lebanon* (UNOGIL). Estabeleceu ainda o escritório do *Special Representative of the Secretary-General* na Jordânia em 1958, além de ter colaborado para solucionar a crise do Canal de Suez (1957). Por isso, em grande parte, a origem das atividades de *peacekeeping* é atribuída a ele. Mais informações sobre o secretário disponíveis em <<http://www.un.org/depts/dhl/dag/bio.htm>>

estabilizar situações frágeis. (...). Para Hammarskjöld, esse vazio foi uma oportunidade e não uma restrição. (BILDT, 2011, p. 5)

Por esse motivo, a UNEF-I inaugura conceitos-chaves que posteriormente foram seguidos por outras operações de paz desse tipo, como a existência do consentimento e a cooperação das partes envolvidas; a ausência de ações coercitivas e do uso da força; a composição multinacional; a limitação a atividades militares; a neutralidade militar e a imparcialidade política e o caráter temporário (THAKUR, SCHNABEL, 2001, p.10). Thakur e Schnabel destacam ainda que essas missões carecem de aprovação internacional por meio do Conselho de Segurança.

Uma das críticas feitas às *traditional peacekeeping* é o fato de elas agirem pouco na raiz do conflito. Assim, a disputa permanece latente e por isso há grande probabilidade de o conflito insurgir novamente. Em alguns casos, as operações de paz podem congelá-lo, sem que ele seja resolvido. A presença da UNIFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*) no Chipre, implementada em 1964, faz-se necessária até hoje, sendo que a previsão inicial era de que a operação duraria três meses. Segundo Richmond (2004, p. 87), a missão acabou endossando e institucionalizando a cisão étnica, porque na ocasião, foram estabelecidas zonas neutras, separando turcos e gregos. Uma disputa étnica surgiu após a independência da ilha (1960) e com a tentativa de anexação do território por parte da Grécia. De acordo com Bellamy, Williams e Griffin (2014, p. 195): “(...) a presença de *peacekeepers* pode criar um *status quo* estável – um impasse relativamente confortável – que encoraja os beligerantes a se tornarem desinteressados pelo processo de resolução de conflito, porque eles não são imediatamente ameaçados por um conflito violento”.

Muitos acadêmicos afirmam que a ONU foi inoperante durante a Guerra Fria, já que o poder polarizado entre os Estados Unidos e a União Soviética se refletia nas votações do Conselho de Segurança, em que os vetos mútuos bloqueavam as ações da instituição na administração de conflitos durante as décadas de 1970 e 1980. De fato, a quantidade de operações entre 1945 e 1987 são poucas: no total, 14. Contudo, elas foram relevantes para moderar as influências dos Estados Unidos e da União Soviética no Oriente Médio, sem que nenhum dos dois impusesse ostensivamente o seu poder nos conflitos, já que foram o canal pelo qual ambos atuaram sobre a região para a contenção das disputas de forma razoavelmente consensual. Outra parcela de operações da mesma época serviu como instrumento para gerenciar os processos de descolonização, uma das mudanças mais expressivas da geopolítica mundial.

Com a queda do Muro de Berlim, o equilíbrio de poder entre as duas principais potências se alterou, em que se pesou a preponderância dos Estados Unidos. A partir disso, a ONU não se rogou de abraçar os mesmos valores dos norte-americanos, que pregavam em defesa de uma paz liberal e uma ordem democrática dentro dos países. Em 1992, o então secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, publicou o relatório *Agenda for Peace* (BOUTROS-GHALI, 1992), no qual destaca o papel das operações de paz naquele contexto distinto da Guerra Fria e apresenta a ideia de que essas intervenções devem também agir na esfera da reconstrução dos Estados falidos, a partir de uma abordagem liberal, como forma de corroborar com o estabelecimento mais prolongado da paz, inserindo o conceito de “*peacebuilding*” no âmbito institucional da ONU. A ideia era realizar a democratização de instituições de governo e a abertura da economia de mercado de territórios instáveis a fim de pacificá-los (PARIS, 1997, 2002, 2003). Essa “intenção” benévola por parte das operações não as livrou de carregarem consigo interesses geopolíticos e econômicos.

Outras dinâmicas também contribuíram para que as operações de paz sofressem mudanças de caráter normativo. O “efeito CNN”²⁴ é apontado como um fator que impactou atores governamentais e a opinião pública em relação a situações de conflitos em diferentes partes do mundo (ROBINSON, 2002, apud BELLAMY, WILLIAMS E GRIFFIN, 2010, p. 95). As informações passaram a ser veiculadas quase instantaneamente, sem interrupções, e se tornaram subsídios para as demandas de inúmeros atores políticos, em que se pese a atuação da sociedade civil. A pressão de grupos organizados e a própria opinião pública permearam as estruturas políticas, tornando-as mais suscetíveis a cobranças por uma postura mais ativa diante de violações sofridas por povos inteiros. Isso contribuiu para que o debate e a preocupação sobre os direitos humanos elevassem as situações de violações contra indivíduos ou grupos em territórios domésticos a postos prioritários nas agendas dos tomadores de decisão sobre assuntos de política externa. Apesar de intervenções do final do século 19 e do início do século 20 – antes da criação da ONU – já terem tido uma preocupação humanitária, foi a partir da segunda metade do século passado que essa questão passou a pautar mais fortemente a implementação e a condução das intervenções.

²⁴ O “efeito CNN” é o nome dado, pela literatura voltada a estudos que relacionam os temas da mídia e da ciência política, aos impactos que o noticiário internacional ao vivo por 24 horas tem nos tomadores de decisão em relação à política externa de seus países, especialmente em situações de intervenção.

Os conflitos étnicos foram alçados da categoria de assuntos domésticos a ameaças transnacionais à segurança e à paz; era necessário que se evitasse a sua escalada ou difusão²⁵ para os âmbitos regionais ou internacional. Se, até então, os assuntos internos estavam protegidos sob o véu da soberania estatal, afastando a vigilância e a intervenção externa, a partir de então, a comunidade internacional não poderia mais se manter inerte diante de cenários como os de Ruanda, Somália e Iugoslávia.

Assim, os Estados passaram a ser objeto de escrutínio pelas lentes da comunidade internacional, principalmente em situações em que havia suspeita de que estavam sendo omissos ou eram perpetradores de políticas opressoras contra a sua própria população. Crimes como genocídio e extermínio em massa se tornaram temas recorrentes nos debates a respeito das intervenções. A comunidade internacional assume que, em muitas situações, ela não pode prescindir de agir mesmo sem o consentimento do país que receberá a intervenção, porque ela tem o dever de resguardar determinados valores – como a paz e os direitos humanos – concebidos como universais. Assim, a proteção dos direitos humanos passa a ser objeto-fim das operações de paz. O escopo de atuação, então, ampliou-se em grande medida por causa da percepção da comunidade internacional sobre a responsabilidade de se intervir em situações-limites. A crescente relevância da agenda de direitos humanos nos debates internacionais colocou sobre os ombros da comunidade internacional a responsabilidade de agir em nome do sofrimento humano²⁶. Muitas operações de paz passaram a ser orientadas a partir da década de 1990 com essa abordagem, o que foi bastante facilitado pela diminuição dos vetos no Conselho de Segurança, anteriormente impostos pela União Soviética.

Diante do sucesso que algumas operações lograram no final da década de 1980, a comunidade internacional se tornou confiante de que elas poderiam ser instrumentos capazes de atender às demandas de uma dinâmica mundial complexa e influenciar positivamente a governança global de acordo com princípios liberais e agir em outras

²⁵ Lake e Rothchild (1998, p. 23) utilizam esses termos para diferenciar situações em que os conflitos tomam proporções maiores. A difusão ocorre quando uma violência étnica de um Estado aumenta a probabilidade de um conflito se reproduzir em um segundo contexto. Já a escalada acontece quando um conflito em um país atrai outros beligerantes estrangeiros, sejam Estados vizinhos ou potências globais.

²⁶ Essa postura da comunidade internacional em relação à ação das operações de paz em locais conflituosos e acometidos pela violação de direitos humanos será sistematizada, posteriormente, no início dos anos 2000, com a elaboração do conceito da Responsabilidade de Proteger, como será descrito na seção 4.2 desta dissertação.

dimensões de forma inédita.²⁷ As missões desse período são nomeadas de *assisting transitions* e operam quando o cessar-fogo e a estabilidade política são alcançados, principalmente em situações de conflito intraestatais. O objetivo é monitorar os caminhos para a implementação da paz, para que ela tenha perspectiva de duração prolongada após a intervenção de terceira parte. A abordagem dessas operações tende a seguir o paradigma de “*light footprint*”, ou seja, a ideia de que ela não pode ser muito intrusiva, já que a paz só pode ser conquistada pelos atores locais, cabendo à comunidade internacional somente apoiar o processo. Elas retomam a preservação dos princípios da Santíssima Trindade. Contudo, é fato que o grau de intervenção continua sendo alto: afinal, apoiar a reorganização dos Estados em transição com componentes militares e civis requer um protagonismo relevante por parte da operação de paz.

Essas missões costumam ser bem-sucedidas, pois atuam em situações relativamente já pacificadas, em que o diálogo entre as partes do conflito e o seu comprometimento com os acordos de paz são possíveis. Um exemplo disso foi a UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group*), elaborada para atuar na independência da Namíbia (1989-1990). Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 239) destacam quatro razões principais para o seu sucesso: comprometimento das partes, engajamento dos atores externos, elaboração de um mandato apropriado com o contexto e ampliação do escopo das ações, que não se restringiram ao monitoramento do cessar-fogo. Além disso, houve cooperação das partes envolvidas e forte apoio da comunidade internacional.

No entanto, os autores apontam que dessas operações podem ocorrer efeitos colaterais, como o reforço da mesma estrutura político-social que anteriormente favorecera o início do conflito, já que o objetivo dessa missão não é destituir as elites políticas em disputa. Inclusive, corre-se o risco de legitimar alguns desses atores políticos, que são pouco confiáveis (*spoilers*).

As operações de paz se tornaram, então, um instrumento desejável politicamente. Não somente os países hegemônicos alteraram sua percepção a respeito do alargamento da atuação dessas intervenções, mas também os emergentes as viram como oportunidade para ampliar a sua zona de influência nas relações internacionais, principalmente, dentro da

²⁷ Até então, apenas a ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*, 1960-1964), operação de paz no Congo pós-colonial, havia tido um mandato robusto para as atividades civis sobre a qual tratarei nas próximas páginas.

própria ONU, uma vez que era possível colaborarem com a provisão de recursos e composição de exércitos.²⁸

As missões passaram a lidar com situações distintas daquelas que estavam habituadas a enfrentar e começaram a assumir uma gama de atividades igualmente inéditas²⁹. De acordo com Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 39), elas superaram os parâmetros da concepção vestifaliana e passam a interferir em diversos aspectos da vida política doméstica dos países que sofrem a intervenção.

Surtem as chamadas *wider peacekeeping*, também conhecidas como as operações de “segunda geração”, que Kenkel (2013) classifica como de “tarefas civis” (*civilian tasks*), já que uma das características é o fato de elas assumirem atividades como a organização e supervisão de eleições, ajuda humanitária, proteção de civis, além das ações tradicionais de monitoramento do cessar-fogo, desarmamento das partes beligerantes e imposição de limites às zonas aéreas. Contudo, há outras dimensões relevantes desse tipo de operação, que a tornam mais ampla do que a anterior. Elas atuam, por exemplo, em conflitos intraestatais ainda em curso. Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 195) destacam, como elemento-padrão dessas operações, a multiplicidade de atores da sociedade civil envolvidos, especialmente aqueles engajados com questões humanitárias, o que contribui para que o ambiente de atuação e negociação se torne ainda mais complexo.

Os *peacekeepers* da ONU se tornaram cada vez mais solicitados para realizar uma grande variedade de tarefas complexas, como a ajuda para construção de instituições sustentáveis de governança, o monitoramento de direitos humanos, a reforma do setor da segurança, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos ex-combatentes. Embora a parte militar tenha permanecido como a espinha dorsal da maioria das operações de manutenção da paz, havia agora muitas facetas da manutenção da paz, que incluíam administradores, economistas, policiais, juristas, técnicos de minas, observadores eleitorais, monitores de direitos humanos, assuntos civis e especialistas em governança, trabalhadores humanitários, comunicações e especialistas em informação pública (DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2015d).

Contudo, essa abrangência de contextos e tarefas em campo não foi seguida necessariamente de condições materiais adequadas e de um modelo geral para orientar as

²⁸ Kenkel (2013, p. 136) afirma que as operações de paz são instrumentos de política externa para potências emergentes como Brasil, Índia e África do Sul. Isso se comprova, por exemplo, quando verificamos que a maior parte do contingente dos capacetes azuis é de países do Sul Global. Ao longo dos anos 2000, mais de 40% das tropas eram compostas por soldados do subcontinente indiano (idem, p. 135). A MINUSTAH (2004 – até hoje), operação de paz no Haiti, é, por exemplo, uma tentativa de o Brasil se firmar como líder regional.

²⁹ É relevante destacar que nem todas as operações de paz após a década de 1990 tiveram essa abordagem multidimensional em suas atividades. Tipos distintos de missões coexistiram ao longo das décadas.

operações de paz. Elas foram implementadas de forma *ad hoc*, com pouca reflexão sobre o papel que elas estavam assumindo e, principalmente, sem um planejamento estratégico que levasse em conta questões de fundo, essenciais para o cumprimento de suas metas. Não por acaso, a mudança dos seus mandatos ao longo de sua atuação era frequente, um artifício para dar conta da guinada de ação e da ampliação progressiva das ações em campo.

Esse descompasso foi em grande parte responsável pelo fracasso trágico em duas operações da década de 1990: A UNPROFOR (*United Nations Protection Force*, 1992-1995), na Bósnia, e a UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*, 1993-1994), em Ruanda, deixam como lição o fato de que o contexto para o qual as operações são pensadas pode mudar radicalmente. Ambas deveriam apenas atuar no monitoramento do cessar-fogo e servirem de mediadoras entre partes beligerantes. Nos dois casos, os atores locais retrocederam em relação ao acordo de paz e retomaram o conflito. Na Bósnia, o uso da força era necessário para, ao menos, assegurar a ajuda humanitária. Para que alimentos e medicamentos chegassem a seu destino, os comandos da UNPROFOR foram obrigados a negociar com paramilitares até o Conselho de Segurança permitir o uso da força para se cumprir a missão. Mas o episódio mais trágico foi a investida armada dos sérvios contra as áreas protegidas pela ONU. Srebrenica foi declarada zona neutra, onde se encontravam milhares de refugiados bosníacos (bósnios de origem muçulmana). A missão não pôde defender a área, já que o comando em Genebra não abriu exceção para essa situação-limite. O resultado foi o extermínio em massa de mais de 7,5 mil homens e meninos bosníacos por parte das forças sérvias.

Em Ruanda, a mudança de comportamento dos atores locais também se deu de forma imprevisível. Enquanto a UNAMIR iniciava as suas atividades, o governo, comandado pela etnia Hutu desconsiderou o acordo estabelecido e programou o genocídio da população Tutsi. Mesmo nesse contexto, o alto comando da ONU se negou a redirecionar o mandato da missão, cedendo à insistência dos Estados Unidos em mantê-la estrita ao escopo de monitoramento e com um orçamento mínimo.³⁰

Nesses casos, os mandatos das operações não permitiam o uso da força contra as partes beligerantes; elas eram orientadas a manter a imparcialidade e não agir coercitivamente, mesmo diante de situações de violações de direitos humanos. O contexto

³⁰ Os Estados Unidos assumiram uma posição defensiva em relação à implementação de operações de paz, por causa dos resultados das missões UNOSOM I e II e UNITAF (1992-1995), implementadas na Somália. Vide as páginas seguintes.

em que as missões estavam inseridas, claramente, exigiam que elas ultrapassassem os limites impostos pelos princípios da Santíssima Trindade para que obtivessem sucesso, mas elas foram obrigadas a se comportar como operações tradicionais. Nas palavras de Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 95), as operações de paz desse tipo existem onde as concepções vestifaliana e pós-vestifaliana colidem. O resultado não poderia ser outro senão o seu fracasso trágico.

As operações do tipo *peace enforcement* são também conhecidas como de “terceira geração”, porque se pressupõe que há ligação direta com aquelas de segunda geração. Para muitos especialistas, a decisão de usar a força é uma forma de corrigir os erros do passado, já que fracassos foram, em grande parte, resultados da resistência de usar meios coercitivos contra as partes beligerantes.

Contudo, anteriormente aos fracassos da década de 1990, houve a implementação de operações de *peace enforcement* para estabilizar conflito. A ONU é um exemplo disso. Essa missão é emblemática, porque ela foi a primeira a assumir um mandato tão complexo e multifacetado, além de ser muito custosa. Inicialmente, ela foi implementada para contribuir com processo de descolonização do Congo. Contudo, o contexto local se tornou conturbado, o que fez com que se envolvesse com a proteção da integridade territorial do país, atitude apoiada com veemência pelos Estados Unidos, devido às suas alianças políticas com o governo local. O esforço exigiu investimento político e financeiro da ONU, o que provocou um racha no Conselho de Segurança. França e União Soviética protestaram contra os Estados Unidos, alegando que a missão havia escapado do seu escopo inicial, e retiraram o apoio financeiro, o que provocou um imenso déficit na ONU, do qual ela nunca se recuperou completamente. A república soviética ainda acusava os norte-americanos de utilizar a operação de paz como forma de ampliar a sua zona de influência na África (BELLAMY, WILLIAMS, GRIFFIN, 2010, p. 86-87).

Os autores explicam que operações de *enforcement* podem ser adotadas segundo a concepção vestifaliana ou pós-vestifaliana. Na prática, significa que no primeiro caso o uso da força foi empregado para preservar a soberania territorial de um Estado, contendo uma agressão contra ele. A segunda situação se refere ao emprego de meios coercitivos para cessar um conflito intraestatal. Um exemplo de intervenção que segue a lógica vestifaliana foi a realizada na Coreia do Sul (1950-1953), quando a Coreia do Norte avançou sobre o paralelo 38, limite que divide os dois países. Para que a soberania territorial do primeiro fosse mantida, forças da ONU foram enviadas para conter os norte-coreanos.

No caso de intervenção com abordagem pós-vestifaliana, estão as operações de paz da Somália, realizadas entre 1992 e 1995: UNOSOM I, UNITAF e UNISOM II. Elas intervieram em um conflito intraestatal, mobilizando o uso da força por atores externos contra os grupos locais. A primeira teve a incumbência de estabelecer o cessar-fogo, impor o embargo de armas e reforçar a ajuda humanitária. Contudo, para que esse último objetivo fosse alcançado, era necessário a negociação com os senhores da guerra, já que o conflito ainda estava em andamento. Para isso, a UNITAF³¹ foi criada com o objetivo de fazer valer a missão humanitária a qualquer custo. Essa missão teve presença ostensiva e exagerada de contingente militar, o que levou os senhores da guerra serem pouco cooperativos com as tropas norte-americanas. A falta de comunicação e o desacordo entre os comandos da UNITAF fizeram com que, ao término de seu mandato, ela não tivesse levado a ajuda humanitária para outras partes da Somália, além de sua capital. A missão, então, foi substituída pela UNOSOM II, que entrou em conflito direto com uma das facções rebeldes. O seu fracasso se deveu, em grande parte, pela ausência de comando centralizado e a unificação das tropas. As ações dispersas e isoladas levaram à fatídica operação conhecida como “*Black Hawk Down*” (1993), cujo objetivo era a captura de um dos senhores da guerra e de seus apoiadores. O resultado foi uma carnificina com a morte de 18 soldados americanos, além do número desconhecido de civis somalis.

As experiências de Ruanda, Bósnia e Somália explicitaram que a sua estrutura e o preparo das operações eram obsoletos e insuficientes para assumir todas as funções que estavam a seu encargo. Nos casos mencionados, os mandatos, o fluxo de informação entre o campo e os tomadores de decisão, o apoio político por parte dos Estados-membros, o contingente militar e as orientações sobre as ações foram deficientes. A imagem da ONU se arranhara após esses episódios, e a sua legitimidade e eficácia estavam sendo questionadas pela opinião pública e a mídia. A reação imediata a isso por parte da comunidade internacional foi a retração às implementações de novas missões e o início de um processo de revisão institucional, baseada na análise e na avaliação desses fracassos.

Além disso, essa mudança de abordagem das operações de paz a partir da década de 1990 tocou de forma nevrálgica o conceito vestifaliano de soberania, suscitando abordagens que foram nomeadas justamente como “pós-vestifalianas”. Os princípios da Santíssima Trindade foram colocados em xeque, sobretudo o respeito à soberania estatal.

³¹ A UNITAF foi uma operação multinacional autorizada pelo Conselho de Segurança, mas coordenada pelos Estados Unidos.

Algumas conclusões surgiram desses processos avaliativos. A primeira era de que a ajuda humanitária, em muitos casos, dependia de um ambiente seguro e, por isso, o uso da força seria necessário para garantir isso. Na prática, a ONU delegou a parte militar das operações de paz a organizações regionais, como forma de superar as lacunas advindas de sua estrutura inoperante e burocrática. Em termos normativos, a agenda de direitos humanos ganhou ainda mais proeminência na justificativa das operações de paz que viriam a ser implementadas dali em diante, como aconteceu nos casos da UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 1999 – até hoje) e da UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*, 1999 – 2002) (BELLAMY, WILLIAMS e GRIFFIN, 2010, p. 123). Manteve-se a percepção de que as operações de paz deveriam ter caráter multidimensional para suprimir as demandas dos contextos locais, somada à ideia de que a estabilidade do conflito e a proteção aos direitos humanos seriam alcançados pela democratização e liberalização dos Estados falidos. A novidade era que a ONU e a comunidade internacional passaram a defender que as demandas de *peacebuilding* e *statebuilding* deveriam contar com a cooperação de agências especializadas da própria ONU e de organizações regionais. As últimas também corroborariam em legitimar a intervenção porque estavam mais próximas geográfica e politicamente aos contextos em que atuariam: a ideia de interferência externa acabaria, então, atenuando-se. De acordo com os autores, o final da década de 1990 testemunha um “renascimento” das operações de paz.

Nesse período, dois tipos de operações foram emblemáticos, as *peace support operations* e as *transitional administrations*, que acabaram sendo bastante relacionadas pelo tipo de atividades que empreenderam.

As *peace support operations* são operações multifacetadas, em geral autorizadas pela ONU, mas executadas por outras organizações, como a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Elas agem em Estados destruídos com o objetivo de reconstruir sociedades a partir de uma abordagem democrática-liberal. Podem funcionar como o “prelúdio para a criação de uma administração de transição”, como ocorreu em Kosovo³² e no Timor Leste, ou apoiar operações em que o Ocidente esteja investindo grandes esforços, como no Afeganistão (BELLAMY, WILLIAMS, GRIFFIN, 2010, p. 279). As atividades desse tipo de operação envolvem ações de *peacebuilding* e *statebuilding*, que vão desde o policiamento e manutenção da ordem, passando pela reconstrução da

³² A operação de caráter militar realizada em Kosovo, em 1999, não contou com a autorização da ONU, o que suscitou uma série de críticas. Sobre isso, vide capítulo 4.

infraestrutura local, ao processo de reconciliação local, mas também combinam características das operações anteriores.

Assim como as operações do tipo *assisting peacekeeping*, as *transitional administrations* atuam no período de transição do Estado: após o conflito, é função delas conduzir o país a um nível confiável de organização política e de estabelecimento da paz. Kenkel as considera como missões de “quarta geração”. Para tal, elas assumem a administração temporária do local, empossando-se de autoridade soberana. A principal implicação disso é que as operações acabam assumindo funções que tradicionalmente são típicas de atores políticos locais e detêm amplos poderes.

Além de manter a paz, proteger os civis, impor acordos de paz e outras atividades associadas a operações complexas, as administrações transitórias têm autoridade para fazer e cumprir a lei, exercer o controle sobre todos os aspectos da economia de um território, controlar as fronteiras do território, regular a mídia, gerenciar o direito de propriedade, administrar escolas, hospitais, sistema de saneamento, rede de eletricidade, estradas e outras formas de transporte e o sistema judicial. (CAPLAN apud BELLAMY, WILLIAMS, GRIFFIN, 2010, p. 256)

O nível de intrusão é alto, já que a operação de paz é protagonista na administração do território, o que lhe confere a possibilidade de dar as coordenadas aos atores locais sobre como conduzir o processo de transição de acordo com princípios que considera convenientes para se alcançar a paz e a estabilidade política. A elaboração e a implementação de missões desse tipo são baseadas na ideia de que não basta apenas a atenção a questões militares. A segurança resulta também do desenvolvimento econômico, de estruturas de governo bem firmadas e de liberdades políticas. Adota-se, então, uma perspectiva liberal, defendida principalmente pelos países ocidentais. Nesses casos, o rápido crescimento econômico por meio da economia de mercado, acompanhado da democratização do sistema político, deve atender a esse propósito. Diante disso, as operações de paz acabam tendo um espaço bastante amplo para influenciar e decidir, porque se toma como pressuposto que os Estados têm baixa capacidade de governança.

Há teóricos que criticam veementemente essa abordagem das operações, como os que apontam que isso se trata não mais do que uma versão contemporânea do neocolonialismo (CHANDLER, 2004), e os que enfatizam a necessidade de incluir verdadeiramente a população local na condução autônoma da reconstrução de seu Estado e o estabelecimento da paz (BARNETT, 2006). Paris (2004) ainda destaca a necessidade da consolidação de instituições antes dos processos de liberalização e democratização, pois apressá-los pode incorrer em efeitos indesejados. Segundo o autor, o jogo democrático e o capitalismo trazem em seu bojo a competição e a disputa, que devem ser negociadas a

partir de procedimentos institucionalizados. Em Estados falidos, cujas estruturas políticas e econômicas são precárias, não há instrumentos que sejam capazes de digerir essas diferenças, por isso elas podem suscitar novamente o conflito.

Visivelmente, as operações responsáveis pela administração de território rompem com o paradigma vestifaliano de soberania dos Estados e, não por acaso, são elas que provocam os debates mais acirrados em torno da legitimidade da intervenção.

Assim, a ONU tomou para si responsabilidades ainda maiores em suas intervenções, especialmente nos Bálcãs, onde conflitos sangrentos resultaram na desintegração da Iugoslávia e na criação de novos Estados independentes.

Em junho de 1999, o Conselho de Segurança publicou a Resolução 1244, que autorizou a administração interina pela UNMIK (1999 – até hoje) em Kosovo³³. Após a intervenção militar por parte da OTAN para cessar o ataque das tropas iugoslavas contra a maioria albanesa em Kosovo, a comunidade internacional julgou necessário que uma missão atuasse em campo para reconstrução das instituições democráticas e conduzisse o território à consolidação de um Estado de Direito, com o objetivo de estabilizar o conflito e garantir a manutenção da paz na região. Ainda, no final do mesmo ano, foi criada a UNTAET, dedicada à administração de transição para o Timor Leste, a qual seria vigente até a conclusão do seu processo de independência em 2002. A UNTAET (1999-2002) foi criada para conduzir o Timor Leste à sua independência, durante o período de transição. Ela assumiu o governo provisório ali após a INTERFET (*International Force for East Timor*, 1999-2000), missão do tipo *peace support*, organizada pela Austrália, reaver o controle político da ilha, tomado anteriormente pela Indonésia. Na época, algumas críticas foram direcionadas à UNTAET, por ela ter demorado a transferir o poder aos líderes locais. Durante a sua vigência, a operação restringiu o poder aos políticos timorenses e estabeleceu um diálogo fraco com a população em processos decisórios relevantes.

Em 2000, a ONU lançou o *Report of the Panel on The United Nations Peace Operations*, também conhecido como *Brahimi Report*. O documento é resultado de um painel organizado pela ONU e considerado um marco na história das missões de paz, porque foi o primeiro a ser dedicado à análise dos novos contextos em que elas estavam inseridas e, especialmente, das ações que estavam sendo desempenhadas no final da década de 1990. O texto aponta que a organização institucional da ONU e sua infraestrutura não eram

³³ Sobre a UNMIK, objeto da dissertação, reservo o capítulo 5 para descrevê-la e problematizá-la.

condizentes e suficientes em relação ao tipo de ações que as operações estavam desenvolvendo. Aspectos constitutivos das missões de paz, como a comunicação, logística, recursos humanos e financeiros, estratégias de ação e mandato, deveriam ser urgentemente reformulados sob o risco de fracasso em campo³⁴.

Sem o compromisso renovado por parte dos Estados-membros, a mudança institucional significativa e o aumento do apoio financeiro, a ONU não será capaz de executar as tarefas críticas de manutenção e consolidação da paz (*peacekeeping* e *peacebuilding*), que os Estados-membros atribuem a ela nos próximos meses e anos. Há muitas tarefas para as quais as forças de *peacekeeping* das Nações Unidas não deveriam ser solicitadas e muitos lugares aos quais que não deveriam ir. Mas quando a ONU envia as suas forças para manter a paz, elas devem estar preparadas para enfrentar as forças remanescentes da guerra e da violência, com a capacidade e determinação para derrotá-las. (ASSEMBLEIA GERAL, 2000, p. VIII)

Mesmo após o processo do *Brahimi Report*, muitas operações de paz continuaram adotando a doutrina da Santíssima Trindade em contextos inapropriados para essa abordagem³⁵.

De forma esquemática, Bellamy, Williams e Griffin organizam as principais características das operações de paz e o tipo de concepção (vestifaliana ou pós-vestifaliana) atrelada a elas.

Tabela 3: Concepções do sistema internacional e características das operações de paz

Característica	Concepção Vestifaliana	Concepção Pós-Vestifaliana
Responsabilidade soberana	Aplicada em nível internacional para relações entre os Estados.	Aplicada em nível internacional para relações entre os Estados e em nível doméstico para o tratamento dos cidadãos.
Princípio de não intervenção	Absoluto direito dos soberanos.	Dependente de cumprimento das responsabilidades com os cidadãos.
Operações de paz interestatal	Mais frequente. Atividade consensual desenhada para facilitar a solução pacífica de controvérsias entre os Estados.	Menos frequente. Geralmente projetada para facilitar solução pacífica de controvérsias entre os Estados.

³⁴ À época, foram quatro recomendações principais: (i.) O componente militar precisa ser robusto para dar conta de proteger a própria missão e os civis; (ii.) as tropas cedidas pelos países para compor a missão precisam intensificar a consulta sobre as ações ao Conselho de Segurança; (iii.) o Conselho de Segurança não deve autorizar missões se não dispuser de meios para ela atingir seus objetivos e (iv.) o planejamento e o gerenciamento da operação deveriam ser organizados para melhorar a sua coordenação, e o *staff* precisa ser convocado de acordo com a sua *expertise*.

³⁵ Bellamy e Williams (2004, p. 2) exemplificam que isso aconteceu com as operações de paz na Etiópia (UNMEE, 2000-2008), na República Democrática do Congo (MONUC, 2000-2010) e na Costa do Marfim (MINUCI, 2003-2004). Para os autores, “essas missões foram guiadas pela definição tradicional de consentimento, imparcialidade e força mínima e tinham problemas como a falta de recursos e ausência de visão política”.

Operações de paz intraestatal	Menos frequente. Engajamento limitado para ajudar os Estados, cuja implementação é feita somente a pedido do Estado receptor.	Mais frequente. Extenso engajamento para facilitar ou às vezes impor políticas democráticas liberais e econômicas.
Principais defensores	China, Índia, Cuba, NAM (Non-Aligned Movement).	Europa Ocidental, Secretariado-Geral da ONU.

Fonte: Adaptada de BELLAMY, WILLIAMS, GRIFFIN, 2010, p. 36.

2.4. Considerações parciais

O dilema da intervenção é inerente às operações de paz. Mesmo quando há uma tentativa de limitação das ações no âmbito doméstico, com a possibilidade de respeitar os princípios da Santíssima Trindade, é constitutivo dessas atividades o seu caráter intrusivo. As operações mais complexas tendem a destituir a ordem vestifaliana de soberania dos Estados. Isso não ocorre apenas quando uma a operação atravessa a linha de Mogadíscio³⁶, mas também quando realizam atividades de *peacebuilding* e, principalmente de *statebuilding*. A ideia de soberania aqui parece ser menos dura: os Estados perdem o seu caráter soberano quando falham em cumprir determinadas demandas, como a proteção e o bem-estar da sua população local e a manutenção da paz em âmbito doméstico. Nesses casos, a agenda de direitos humanos ganha espaço como justificativa e finalidade de uma operação de paz. Muitas missões foram motivadas, porque grupos locais estavam submetidos a situações de genocídio, extermínio em massa, mas também padeciam com a fome severa e o deslocamento forçado. Nota-se, então, uma mudança na balança de poder entre o direito estatal e os direitos humanos.

Contudo, isso não acontece de forma pacífica. A soberania é objeto de disputa no campo político, mas também teórico, porque ela dá os contornos e os limites do exercício do poder. Numa ordem regida pela lógica da não intervenção³⁷, ser um protagonista político, de natureza exógena, requer a construção de sua legitimidade, ainda que, formalmente, a soberania já tenha lhe sido conferida.

³⁶ A linha de Mogadíscio (“*Mogadishu Line*”) é uma metáfora para designar o momento em que os *peacekeepers* se tornam combatentes. O termo foi cunhado após a Batalha de Mogadíscio, capital da Somália, em que os soldados da operação de paz UNOSOM II fizeram o uso da força e entraram em confronto com um grupo rebelde local.

³⁷ Krasner (1999) afirma que o princípio da não intervenção, que leva em conta a soberania dos Estados, faz parte de um discurso que atende a interesses de países hegemônicos. Assim, essa ordem internacional seria, na sua opinião, uma “hipocrisia organizada”. A soberania, portanto, não é um conceito neutro e muito menos despolitizado.

3. UM OLHAR INTERPRETATIVO SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ

Apesar de existir uma farta literatura produzida sobre as operações de paz, essa teorização é algo relativamente recente; ela se intensificou a partir da década 1990, em partes, como sintoma das transformações que elas sofreram no final do século 20. A maioria das abordagens teóricas se ateu a pensá-las em seu aspecto prático, focando nas estratégias de implementação e buscando respostas a respeito do seu sucesso ou fracasso. Assim, poucas teorias suscitaram o debate por uma perspectiva mais crítica, questionando, por exemplo, o papel das intervenções no sistema internacional, principalmente aquelas que se dedicam à construção da paz (*peacebuilding*) e/ou à reconstrução de Estados (*statebuilding*).

Embora muitos desses estudos tenham ajudado a identificar os pontos fortes e fracos de certas operações, os estudiosos têm dedicado pouca atenção à análise do conceito *peacebuilding*, incluindo suas suposições subjacentes. Qual paradigma ou paradigmas de gestão de conflitos orientam o trabalho das agências de *peacebuilding*? Como esses paradigmas moldam a condução das operações de *peacebuilding* na prática? As abordagens atuais para a *peacebuilding* são adequadas para a tarefa de *peacebuilding* nos estados destruídos pela guerra? Existe uma alternativa melhor? (PARIS, 1997, p.55)

Como veremos nos capítulos 4 e 5, esse tipo de operação são as que atingem o maior grau de intervenção, por isso suscitam os questionamentos e as críticas mais contundentes. Nesta dissertação, defende-se que a análise desse objeto deve ir além da sua abordagem pragmática, porque a função das teorias não é somente contribuir para melhorar a efetividade das missões na prática, mas também deve colaborar com a reflexão sobre o seu papel no sistema internacional. Para isso, não se pode prescindir de alguns questionamentos: O que almejam as operações desse tipo? Seriam instrumentais de algum interesse? Se sim, quais seriam eles?

Para que esse tipo de abordagem teórica seja possível, é preciso superar a apreciação *ad hoc* das missões. Obviamente, a empiria cumpre um papel importante nesse percurso metodológico de fornecer as informações da realidade sobre a qual se discorre, contudo, ater-se somente a esse espectro significa restringir os desdobramentos teóricos de cunho normativo. Por isso, os estudos de casos devem fornecer mais do que subsídio descritivo, mas também servir como ponto de partida para o ensaio de um modelo geral, originário de questionamentos de fundo a respeito desses casos, ainda que este também tenha suas limitações decorrentes de generalizações e eventuais simplificações, todas elas características de teorias que se propõem mais abrangentes. Esse tipo de modelo tem validade por suscitar o debate sobre elementos constitutivos das operações de paz que as abordagens de cunho pragmático têm dificuldades de apreender.

No limite, a reflexão crítica também gera insumos para o aperfeiçoamento das atividades em campo e das estratégias de implementação, mas de forma mais qualificada, porque é possível relativizar o próprio resultado das operações a partir de perguntas que desconstruem o senso comum. A tendência de incorrerem em respostas dicotômicas e maniqueístas é provavelmente menor.

Esta dissertação se insere no âmbito da teoria crítica, e a sua investigação usará referenciais analíticos das teorias da representação política. O objetivo não é refutar a literatura acumulada, mas sim apresentar uma perspectiva outra, quiçá complementar as muitas abordagens e apontamentos já realizados. Antes de apresentar a proposta teórica desse trabalho, recupero nas próximas três seções as principais teorias dedicadas a operações de paz (o realismo, o humanitarismo e o liberalismo), que tiveram impacto na formulação e no desenvolvimento prático dessas missões nas últimas décadas. Essas teorias são apresentadas já por uma perspectiva crítica, com o intuito de destacar alguns de seus principais aspectos que foram responsáveis por fundamentar a implementação das operações de paz em diferentes contextos, como apresentado ao longo do capítulo 2. Ademais, saliento elementos da literatura precedente, que suscitam o diálogo com as teorias de representação política; dito isso, não é proposta deste capítulo realizar uma recuperação exaustiva da literatura precedente.

3.1. Realismo: a *realpolitik* para a mediação e a administração de conflitos

A Guerra Fria, ao mesmo tempo em que tornou o mundo tenso por deixá-lo sempre a um passo do conflito nuclear, também foi responsável por congelar uma série de disputas intra e interestatais, mantendo-os em sua latência. Nesse clima de belicismo crescente, com as potências se armando até os dentes, a resolução de conflitos era um dos principais objetivos de organizações internacionais, como a ONU, senão a sua própria razão de ser. Sob uma perspectiva realista, era claro que a manutenção da segurança e o estabelecimento da paz dependiam de pacificar zonas problemáticas.

Nesse contexto, restaram poucas opções de colorações para a diplomacia. A balança de poder oscilou quase invariavelmente entre o Ocidente e o bloco soviético, o que fez com que as operações de paz também jogassem um xadrez com poucas zonas cinzentas. Orientadas pela ordem vestifaliana do sistema internacional, as operações desse contexto tinham o respeito à soberania dos Estados como premissa para a ação.

A abordagem realista foi coerente com o ambiente da Guerra Fria, porque os interesses das potências davam o parâmetro orientador das ações das operações de paz, que passaram a ser compreendidas como instrumento necessário e conveniente para a manutenção do *status quo* internacional.

A intervenção realizada pelas operações de paz prometia evitar que um determinado conflito chegasse às vias de fato ou, então, impedisse a escalada da violência já em curso, sem efetivamente se tomar posição a favor de qualquer lado beligerante e, muito menos, interferir no âmbito doméstico sem que houvesse consentimento das partes conflitantes. Assim, a mediação era a via possível de inserção por parte da ONU em situações como a Crise de Suez na década de 1950. Para os realistas, a administração de conflito é o melhor que pode ser alcançado diante da existência dos interesses estatais num sistema internacional anárquico (RICHMOND, 2001, p. 319). Por essa perspectiva, as operações de paz se ativeram ao monitoramento do cessar-fogo e do cumprimento de acordos de paz. Esse modelo é aquele conhecido como *traditional peacekeeping*³⁸, e algumas das principais características são descritas por Richmond (2001, p. 319):

A negociação gira em torno da troca de concessões de soma-zero em um ambiente definido pelo poder. Estratégias de mediação giram em torno de reunir os litigantes, de exercer a coerção ou facilitar o processo de comunicação, oferecendo incentivos e garantias e fornecendo um mecanismo para salvar as aparências. O sucesso abrange a produção de uma cultura de negociação, o cessar-fogo ou a liquidação de curto ou longo prazo [do conflito], isso depende das qualidades e dos recursos do mediador, da natureza das disputas e do ambiente, e do mais importante, a vontade (...) de [fazer] um acordo.

Mas, apesar dessa ação cautelosa, as motivações dos países para se envolverem em empreitadas como essa não eram exatamente neutras, porque elas eram geradas por interesses nacionais e geopolíticos. No contexto de política externa, elas eram colocadas à disposição para atender à *realpolitik* dos países hegemônicos.

Para os realistas, a determinação da política externa do Estado envolve, em primeiro lugar, ter ganhos e limitar as perdas no que se refere a segurança, economia e prestígio de um Estado, e em segundo lugar, promover a política moral de que o Estado é "seguro". Assim, a teoria realista não exclui políticas, como as de incentivar ativamente o *peacekeeping*, desde que não haja risco de segurança ou [haja] um risco baixo para militares ou para as tropas do próprio Estado. (GEGOUT, 2009, p. 232)

É relevante ressaltar que a abordagem realista para as operações de paz não esteve restrita ao período da Guerra Fria, mas também se estendeu após a queda do Muro de Berlim. Gegout (2009) descreve que as intervenções realizadas na República Democrática do Congo (RDC), entre 1996 e 2006, foram de cunho realista, o que produziu efeitos

³⁸ Sobre os tipos de operações, rever a seção 2.3.

negativos para o país. Segundo a autora, os países ocidentais envolvidos com a administração do conflito buscavam (i.) preservar a sua própria segurança; (ii.) assegurar a melhoria das relações comerciais com outros países por meio de suas políticas externas; (iii.) reiterar o prestígio nacional no sistema internacional e (iv.) promover a paz, desde que as ações tivessem risco limitado (p. 232).

O desejo de criar e defender zonas ocidentais de influência na África teve um impacto negativo sobre a resolução de conflitos até 1997. Até a criação de um governo de transição em 2003, a inação e negligência do Ocidente significaram uma quase ausência nas negociações para acabar com a guerra. Entre 2003 e as eleições de 2006, o desejo de consolidar a União Europeia como um ator com credibilidade teve impacto na segurança da RDC por meio do apoio da União Europeia às missões de paz da ONU, mas esta (ação) foi limitada no tempo e no espaço. (IDEM, p. 231)

Sob essa perspectiva realista, as potências fazem um cálculo para avaliar até que ponto podem se envolver em uma ação de intervenção. Segundo Pugh (2004, p. 41), centros capitalistas são relutantes em enviar contingente militar, arriscando a vida de seus soldados, por isso tentam, inicialmente, governar as periferias projetando a sua autoridade por meio de regimes de sanção para controlar os senhores da guerra e por meio da assistência dada à rede de organizações não governamentais.

Na abordagem realista, os protagonistas são os Estados e há pouca abertura para a inclusão de outros atores, como a sociedade civil, nos processos decisórios. Atores que não fazem parte da burocracia formal estatal dificilmente têm acesso aos fóruns de decisão. Segundo Richmond, há um léxico e até um “modo de ser” que legitima os atores que interagem nesse contexto: “As tradições, normas e cultura da diplomacia ocidental, em especial a comunicação formal e estilizada usada entre representantes soberanos, e os instrumentos militares e diplomáticos funcionam para controlar e manter a ordem” (RICHMOND, 2001, p. 319).

O verniz do diálogo diplomático em muitas ocasiões se estende aos acordos de paz que arrefecem as tensões momentaneamente, mas não asseguram esse efeito de forma prolongada, porque não atuam na raiz do problema. O discurso limitador e artificial centrado no Estado produz resultados igualmente circunscritos, porque não consegue superar as imposições da balança de poder do sistema internacional.

Assim, há pouca ou nenhuma discussão a respeito dos contextos internos desses Estados em conflito, o que faz com que questões étnicas e demandas separatistas sejam pautas marginalizadas. Uma gama de questões deixa de ser abordadas pelas operações de paz e, muitas vezes, essas são justamente as razões do conflito. “Em uma missão para o

estabelecimento e proteção da ordem e da segurança, este foco estreito exclui outros atores e questões que não são ‘estadocêntricos’, e as abordagens para acabar com os conflitos são constituídas pela gestão estratégica e pela ênfase nos Estados e nos seus interesses”, afirma Richmond (2001, p. 318).

A perspectiva “estadocêntrica” para a administração e a resolução de conflitos provoca uma inversão de lógica. Como muitas disputas – senão a maior parte delas – escapam aos limites do Estado, a única saída possível para os realistas é tratar esses conflitos como “intratáveis”, já que não podem ser solucionados pela fórmula rígida que propõem para contextos distintos: a reconstrução de Estados existentes ou a criação de novos por meio de consentimento das partes, o qual, em inúmeros contextos, é alcançado por meio de coerção diplomática ou ações militares. Quando as partes, então, entram em acordo, parte-se para a negociação do território ou para a elaboração de arranjos constitucionais que enfatizam o Estado vestifaliano. (RICHMOND, 2001, p. 317-318)

Em muitos casos, a abordagem realista produz um resultado tautológico sobre o contexto de atuação da operação de paz, porque utiliza os instrumentos disponíveis do modelo vestifaliano para tratar questões que fogem à ordem traçada por ele. O resultado disso é replicar reiteradas vezes uma estrutura que é responsável por provocar os conflitos. Assim, coloca-se em xeque não somente a eficiência de curta duração dessas operações, mas também as suas motivações numa perspectiva normativa; se o objetivo é preservar a ordem vestifaliana dos Estados, a prioridade é garantir a segurança desse sistema, por isso nem sempre as ações de intervenção serão guiadas para o bem das populações que sofrem a intervenção.

Adotar um ponto de vista realista para a criação e a elaboração de operações possibilita, ao final, um alto grau de seletividade por parte da comunidade internacional de onde e como se deve intervir a partir de julgamentos enviesados e interesseiros.

3.2. Humanitarismo e o cosmopolitismo: abordagens universalistas para a proteção do indivíduo

Em contraposição à crueza do realismo, abordagens humanitaristas trouxeram questionamentos normativos para a implementação de operações de paz. Sob essa nova óptica, os interesses nacionais e geopolíticos dos Estados e a manutenção da balança do poder não eram os únicos critérios que deveriam orientar onde e como as operações de paz

atuariam. Tais abordagens superam os limites colocados pela lógica vestifaliana do sistema internacional, porque retiram o foco do Estado-nação e passam a olhar para as necessidades humanas (*human needs*), adotando um discurso universalista a respeito dos conflitos.

As operações de paz deveriam, então, incidir para deter o sofrimento humano e, ao mesmo tempo, atender às demandas do indivíduo. Esse indivíduo, por sua vez, não é somente o cidadão pertencente a uma nação, mas membro de uma comunidade maior e única, na qual todos têm (ou deveriam ter) *status* de igualdade, independentemente do contexto particular em que se encontram. Esse discurso remete à compreensão *jusnaturalista* de que o ser humano possui direitos inalienáveis, o que contemporaneamente temos traduzido como “direitos humanos”.

De acordo com Galtung (1996 apud RICHMOND, 2001, p. 324), essa abordagem transmuta o conceito negativo de paz como a ausência da violência e da prevenção da guerra para aquele positivo, que inclui a ideia de necessidades e segurança humanas, as quais, segundo Burton (1986 apud IDEM), são inegociáveis. Por isso, a sua negação ou ausência podem levar ao conflito violento: “Enquanto interesses estão sujeitos à negociação, valores culturais e necessidades universais não estão e, se eles forem suprimidos, eles sempre reaparecerão, resultando em conflitos prolongados”.

Assim, as operações de paz não podem se restringir ao monitoramento de cessar-fogo ou à condução dos acordos de paz, porque essas ações não são suficientes para findarem o conflito efetivamente, já que não atuam diretamente na raiz do problema. A erradicação das causas do conflito passa necessariamente por transformações que atinjam estruturas já consolidadas, como a política, a sociedade, a economia e, não raro, a cultura. Nesse contexto, é natural a participação plural de outros atores no processo para que o debate não se restrinja somente à esfera dos Estados e de seus representantes formais.

O legado deixado a sociedades pós-coloniais é um exemplo de como disputas latentes e a ausência de direitos acabaram enraizadas nas estruturais sociais e políticas dos países de terceiro mundo, o que em muitos contextos ocasionou guerras civis sangrentas prolongadas e a fragmentação de Estados já fragilizados. Casos como esses são considerados por Kaldor (2000, p. 2) como “novas guerras” (*new wars*):

Em contraste com as guerras da modernidade, em que Estados foram capazes de mobilizar recursos e estender as capacidades administrativas, estas guerras poderiam ser descritas como implosões do Estado. (...) A legitimidade das instituições políticas está intimamente ligada à proteção física dos cidadãos. Novas guerras podem ser vistas

como "falhas de proteção" (JONES, 1999). Como e se essa proteção é fornecida são o que moldam o futuro das instituições políticas.

Assim, nem sempre a segurança estatal e necessidade humana são coincidentes, e é sobre esse ponto que os defensores do humanitarismo apontam as incoerências e as limitações do realismo para se pensar e justificar as operações de paz. A depender da situação dos países e do oportunismo dos grupos locais, as guerras internas servem como negócio rentável para determinadas facções, pois elas preenchem as lacunas de poder e renda para muitos grupos oprimidos em países com desigualdades socioeconômicas escandalosas.

A questão da identidade é outro elemento trabalhado no registro das “novas guerras”. As assimetrias de poder e as diferenças identitárias são usadas por discursos nacionalistas para, oportunamente, cindirem o tecido social e transformar a disputa latente em conflito étnico por meio da elaboração das figuras do opressor e do oprimido. Diante disso, o discurso humanitarista resta em xeque, afinal como manter o argumento de que todos os indivíduos são iguais num contexto em que concidadãos acabam se delatando e se assassinando?

Para isso, especialistas das abordagens chamadas “cosmopolitas” afirmam que é preciso integrar as diversidades e criar mecanismos que possibilitem a mútua convivência. Ainda que a agenda de direitos humanos também faça parte desse discurso, o cosmopolitismo não refuta a existência de diferenças, e esse reconhecimento é fundamental para compreender as assimetrias e corrigir as injustiças, evitando um discurso que generalize as particularidades que, futuramente, podem ser convertidas em causas para conflitos que os realistas consideram como “intratáveis”.

Em seu argumento cosmopolita, Kaldor propõe que o tratamento dos conflitos seja feito em diversos níveis que não somente o estatal e inclua uma diversidade de atores nos processos políticos, como aqueles da sociedade civil, com destaque para organizações não governamentais e mídia independente³⁹.

O que é necessário é uma aliança transnacional que inclui tanto os atores locais e aqueles envolvidos em uma variedade de atividades internacionais, comprometidos com uma abordagem cosmopolita. Em quase todas as zonas de conflito, é possível identificar os indivíduos, grupos ou até mesmo as comunidades locais que tentam agir de formas democráticas inclusivas (KALDOR, 2000, p. 7).

³⁹ A proposta de inclusão de outros níveis na resolução de conflito é também feita pelos humanistas.

Os cosmopolitas também assumem uma óptica universalista, mas sob outro aspecto de seu argumento: o de constituir uma comunidade global, em que se faça valer o Direito Internacional, como um sistema jurídico, cujo sujeito são os indivíduos e não os Estados. As leis a serem seguidas seriam aquelas estabelecidas pelo Direito da Guerra e pelos tratados de direitos humanos; para que sejam cumpridas, não se descarta o uso da força e de sistemas punitivos. Para Kaldor (2000, p. 8), isso implicaria que as intervenções humanitárias tivessem condições de proteger os civis por meio de zonas de refúgio (*safe zones*), zonas de exclusão aérea e corredores humanitários, além de prender os criminosos de guerra. “O objetivo é não se envolver com o inimigo, mas defender os civis; não se trata de destruir ou enfraquecer os soldados inimigos e sua infraestrutura, mas salvar vidas”.

Também, sob a perspectiva cosmopolita, Woodhouse e Ramsbotham (2005, p. 140-142) afirmam que as operações de paz devem ainda abordar a agenda de segurança humana posta pela ONU nos últimos anos. Para isso, a operação deve contar com um contingente composto por civis, que seja expressivo e não estejam submetidos a um controle aos moldes estatais, mas sim responder a um arranjo institucional transparente, democrático e *accountable* de um exército permanente, cujos valores sejam cosmopolitas e não patrióticos. Nesse sentido, as operações de paz devem superar os limites do sistema vestifaliano, já que os princípios que orientariam as suas ações são a proteção da segurança humana e o fim da violação de direitos humanos. Essas duas demandas estão relacionadas, segundo os autores, com a ideia de uma segurança global e não mais daquela estritamente nacional ou estatal.

Dessa forma, situações como o massacre em Srebrenica, na Bósnia, e o genocídio de tutsis, em Ruanda, poderiam ter sido evitados pelas tropas da ONU, se elas estivessem autorizadas por mandatos que permitissem o uso da força para interpelar os agressores.

Por fim, o argumento cosmopolita enfatiza a necessidade de inclusão de atores locais, especialmente os da sociedade civil no processo político para a pacificação. Além disso, eles devem ser capacitados para assumir o governo futuramente, sem que dependam da intervenção internacional. Ao mesmo tempo, as ações das missões devem estar em consonância com a realidade local, prestando contas às comunidades e sendo sensível às demandas geradas no contexto. De acordo com Kaldor (2000, p. 7), esses elementos devem corroborar para a garantia de condições que propiciam a dignidade do indivíduo e uma sociedade justa e disso seria possível restabelecer o pacto desfeito entre Estado e cidadão, recobrando assim a legitimidade da autoridade estatal. Fica claro, portanto, que a

intervenção das operações de paz não se limita ao momento do conflito somente, mas avança sobre o período de reconstrução do Estado.

Curran e Woodhouse apontam a UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone, 1999-2006*) como um exemplo de operação cosmopolita. Segundo os autores, ela logrou sucesso no encerramento do conflito e garantiu a proteção à população local, além de ter atuado na dimensão positiva da paz, ainda que de forma pontual.

O debate cosmopolita suscita a discussão em torno da justificativa de se realizar uma operação por questões humanitárias, ainda que à revelia do Estado que receberá a intervenção. Esse debate será aprofundado por meio do conceito de “Responsabilidade de Proteger”, abordado no capítulo 4 deste trabalho.

Ainda que o cosmopolitismo consiga identificar as lacunas de abordagens realistas e propor que as missões de paz incidam sobre esses pontos, há pouca sugestão de como os procedimentos devem ser feitos na prática. Propostas como as de Kaldor, por exemplo, encontram pouca viabilidade empírica e incoerência teórica. A autora mostra que, segundo o cosmopolitismo, é necessário o estabelecimento de um contrato social global aos moldes daquele nacional. Assim, ela utiliza referências do sistema vestifaliano dos Estados, o qual condena com veemência, e as transpõe para um nível superior, como se o cerne do problema fosse uma questão de escala, como fica evidente em seu questionamento:

Pode haver um contrato social global, que garantiria a aplicação dos direitos humanos fundamentais? Isso significa que o indivíduo tem de estar preparado para pagar impostos globais ou, mais importante, que o indivíduo esteja preparado para morrer pela humanidade? Eu acho que o indivíduo tem de estar preparado para arriscar a vida para a humanidade, mas não de uma forma ilimitada (como foi o caso com guerras estatistas), já que ele ou ela é parte da humanidade (KALDOR, 2000, p. 8).

Os modelos cosmopolitas e humanitaristas de operações de paz acabam sendo restritivos como o realista, porque ambos podem ter uma abordagem “acultural” e compreender o conflito sempre como administrável (RICHMOND, 2000, p. 326). Se o realismo limita os objetivos à resolução de conflito entre Estados, os universalistas restringem o debate às necessidades humanas e às suas diversidades, o que recai facilmente sobre a improdutiva discussão a respeito da subjetividade dessas necessidades⁴⁰ e a relativização das particularidades que podem também ser adotadas, de forma oportunista,

⁴⁰ Richmond (2000, p. 326) lembra que uma das críticas feitas a Burton a respeito da universalidade das necessidades humanas é de que não se pode definir se são resultado da natureza biológica do homem ou produto da sua socialização. Consequentemente, coloca-se em dúvida o quanto essas demandas do indivíduo são inegociáveis e, portanto, o quanto a ausência delas é o real estopim para um conflito.

por um discurso dominante (do Ocidente), que acaba definindo de forma hegemônica o que são direitos humanos.

Nesse sentido, o cosmopolitismo que pretende superar o idealismo da abordagem humanitarista também encontra dificuldades para avançar sobre alternativas concretas para um aperfeiçoamento das operações de paz, especialmente porque, em diversas situações, a falta de vontade política dos países responsáveis pela condução de operações de paz se sobrepôs às demandas dos contextos em atuam. A lógica realista ainda opera de forma impositiva aos arranjos das missões, mesmo quando se assume um discurso humanitarista ou cosmopolita. A *Agenda for Peace* (BOUTROS-GHALI, 1992) refletia uma posição institucional da ONU com uma nova abordagem para as operações de paz a partir da década 1990, destacando aspectos normativos relacionados aos direitos humanos e à segurança de populações. Contudo, isso não evitou a expedição de mandatos inconsistentes e de políticas incoerentes, que resultaram em um desfecho trágico das operações dos três principais conflitos daquele mesmo período.

Pelo viés normativo, a proteção do indivíduo contra o sofrimento ocasionado pela fome, migração forçada e conflitos armados pode justificar uma intervenção pelos Estados hegemônicos, que, na realidade não estão desprovidos de seus interesses: a decisão de intervenção acaba sendo guiada por motivações relacionadas à geopolítica, ao comércio e à segurança de seus próprios limites nacionais. O efeito disso pode ser perverso. Diante disso, Richmond (2001, p. 326) afirma que, antes de qualquer intervenção, é necessário um entendimento crítico do que está se reproduzindo e por que razão, e se isso é normativamente desejável.

3.3. Liberalismo: a democracia e o mercado como a *via crucis* para a paz

As operações de paz se lançaram ao mundo após o fim da Guerra Fria, oxigenadas e justificadas pelo discurso liberal, que permitiu que elas avançassem sobre outras searas de um conflito, além das atividades de monitoramento do cessar-fogo e da mediação entre as partes.

Se até então o realismo traçava os limites da intervenção com os contornos da soberania dos Estados, o discurso liberal afirma que a incidência das operações de paz em Estados falidos deveria ir além, pois a paz não é conquistada apenas com o cessar-fogo e

acordos estatais. Para garantir estabilidade prolongada, é preciso se atentar a questões estruturais como a forma de governo e o modelo econômico do país a serem adotados no pós-conflito; a crença é de que o Estado seria capaz de assegurar boas condições de vida para os seus cidadãos por meio da democracia liberal e da economia de mercado. Além disso, essa combinação de modelo político-econômico conseguiria resolver divergências sociais de forma não violenta por meio do voto, da negociação, do compromisso e da mediação, reduzindo assim a probabilidade de conflito intraestatal. (RUMMEL, 1995, apud PARIS, 1997, p. 60).

O modelo de operação *traditional peacekeeping* não é apropriado para atingir essas metas mais ousadas, por isso couberam às operações de paz atividades que incidiam na construção do Estado, conhecidas como *peacebuilding*.

Peacebuilding é um enorme experimento vigente em engenharia social – um experimento que envolve o transplante de modelos ocidentais de organização social, política e econômica em Estados despedaçados pela guerra, a fim de controlar o conflito civil: em outras palavras, a pacificação por meio da liberalização política e econômica (PARIS, 1997, p. 56).

A democratização de países instáveis se tornou uma forma de ampliar a área de segurança internacional, neutralizando os países considerados “perigosos”. Essa estratégia é decorrente da percepção de que países democráticos tendem a guerrear menos entre si, e uma das explicações para isso seria o respeito mútuo devido ao reconhecimento da legitimidade estatal. Mas para que haja esse respeito mútuo, é necessário que *a priori* determinados valores sejam compartilhados por uma comunidade internacional que a faça comprometida e engajada com a manutenção de uma ordem, compreendida como a correta. Por isso, proliferar tais valores é uma necessidade. As operações de paz atendem a esse anseio como um meio de pulverização do modelo do liberalismo econômico-político em zonas inseguras e instáveis.

Após a Guerra Fria, as agências internacionais, sobretudo a ONU, abraçaram esse discurso das potências ocidentais, tornando-o uma espécie de ideologia dominante, usada para justificar as operações de paz pelo seu aspecto moral.

Há uma nova exigência para a assistência técnica que a Organização das Nações Unidas tem a obrigação de desenvolver e fornecer, quando solicitado: apoio para a transformação das estruturas e capacidades nacionais deficientes e para o fortalecimento das novas instituições democráticas. A autoridade do sistema das Nações Unidas para atuar neste campo repousaria no consenso de que a paz social é tão importante e estratégica como a paz política. Há uma conexão óbvia entre as práticas democráticas – como o Estado de Direito e a transparência na tomada de decisões – e o alcance da verdadeira paz e segurança em qualquer nova ordem política

estável. Estes elementos de boa governança devem ser promovidos em todos os níveis de comunidades políticas nacionais e internacionais. (BOUTROS-GHALI, 1992, § 59)

De acordo com Paris (1997, p. 62), essa abordagem teve implicações importantes para o desenvolvimento das operações de paz da ONU, voltadas à construção da paz (*peacebuilding*) e para a reconstrução de Estado (*statebuilding*), mas também para a intervenção de outras instituições internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, em países em desenvolvimento por meio de seus programas econômicos e sociais.

Contudo, as operações de paz que orientaram suas atividades por uma abordagem liberal, enfatizando os processos de democratização e liberalização de mercado, não atingiram de forma unânime o sucesso esperado. De acordo com Paris, principalmente quando feitos de forma demasiadamente acelerados, esses processos podem ter efeitos colaterais não esperados como, ironicamente, o retorno do conflito. O autor menciona que em Ruanda e em Angola, a liberalização da política contribuiu para o reaparecimento da violência e, na Bósnia, as eleições reforçaram a separação entre grupos étnicos, em vez de facilitar a reconciliação.

Peacebuilding expõe o caráter intrinsecamente conflituoso da democracia e do capitalismo, os quais, paradoxalmente, incentivam a concorrência social como um meio de alcançar a estabilidade política e a prosperidade econômica. Estados despedaçados pela guerra normalmente são mal equipados para gerir a competição social induzida pela liberalização política e econômica, não só porque eles têm uma história recente de violência, mas porque geralmente não têm as estruturas institucionais capazes de resolução pacífica das disputas internas. Nestas circunstâncias, os esforços para transformar os Estados falidos em democracias de mercado podem servir para exacerbar em vez de moderar os conflitos sociais. (PARIS, 1997, p. 57)

O autor, no entanto, não refuta completamente a implementação das operações de paz. Segundo ele, em muitos casos, elas foram responsáveis por evitar o início ou a continuidade do conflito. Mas, para que questões sociais, econômicas e políticas sejam sanadas, é necessária uma sensibilidade às particularidades do contexto local, que guie minimamente a implementação de políticas em áreas diversas. Ademais, a devida participação dos atores locais no processo de reconstrução do Estado é condicionante para que uma condução autônoma, após o término da operação de paz, seja possível.

Além das hesitações em relação à efetividade das missões, existe ainda uma crítica de cunho ideológico feita a elas. Essa paz cunhada pelo viés liberal não é de todo um consenso e pode ser moralmente condenada. O Ocidente estaria assumindo uma posição invasiva ao pretender disseminar seus valores em lugares que não os compartilham ou mesmo os refutam.

(...) Entre outras coisas, *peacebuilders* tentam trazer os Estados despedaçado pela guerra em conformidade com as normas prevalentes do sistema internacional sobre governança doméstica ou com normas que definem como os Estados devem se organizar internamente. A este respeito, a prática contemporânea da *peacebuilding* pode ser vista como um procedimento moderno da *mission civilisatrice*. (IDEM, 2002, p. 638)

Essa missão civilizadora tem uma roupagem contemporânea, pois ela já não mais aciona como justificativa a dicotomia entre civilizado e não civilizado, mas adota outros vocabulários e pressupostos para indicar a assimetria entre aqueles que detêm um *know-how* político e econômico e outros que ainda estariam em desenvolvimento. Termos como “governança”, “*standards*”, “*accountability*” e “transparência” constituem o léxico de manuais das instituições internacionais que passam a ser seguidos como bíblias pelas elites políticas de países falidos e mesmo daqueles em desenvolvimento. Para esses países, atingir determinadas metas estabelecidas pela comunidade internacional é crucial para alcançar a panaceia da prosperidade capitalista ou simplesmente para obter uma contrapartida econômica, como uma parceria comercial ou a integração em um bloco econômico.

Para Paris, as operações de paz globalizam um conceito de Estado. Elas seriam instrumentos responsáveis pela transmissão de valores, do centro para a periferia do sistema internacional, de como deve ser um Estado e como ele deve agir (2002, p. 639). Assim, advindos de territórios falidos, são criados Estados à imagem e semelhança – muitas vezes distorcidas – do modelo ocidental.

Essa transmissão de valores liberais, segundo o autor, aconteceria por meio de quatro mecanismos principais: (i.) A elaboração do conteúdo dos acordos de paz; (ii.) A consultoria política por meio de *experts* estrangeiros; (iii.) A imposição de condicionantes em reformas políticas e econômicas; (iv.) A performance de funções “quase governamentais”. Sobre esse último mecanismo, a administração provisória da UNMIK seria um exemplo a ilustrá-lo. No caso, o mandato da operação de paz permitia que ela própria administrasse o território para criar condições para o estabelecimento de um Estado. Os agentes internacionais assumiram o pressuposto de que a elite política local não tinha conhecimento procedimental sobre como conduzir um governo democrático, ao mesmo tempo em que as instituições democráticas eram inexistentes ou muito frágeis. “O ‘Estado’ que os *peacebuilders* estão tentando construir em Kosovo é inequivocamente liberal na sua concepção, com base nos princípios de ‘valores e estruturas democráticos’, bem como ‘o respeito pelos direitos humanos’ e uma ‘economia de mercado’.” (PARIS, 2002, p. 645-646)

Nesse sentido, é relevante para esse projeto civilizatório a manutenção de determinados aspectos do Estado-Nação. Apesar de o grau de intervenção ser mais amplo do que nunca no âmbito doméstico, as operações de paz de viés liberal não propõem a destituição de fronteiras nacionais ou substituição das formas soberanas de governo. Ao contrário: a democratização ocorre para e por meio de instituições estatais, e a economia de mercado apenas pode ser desenvolvida com o suporte dessas mesmas instituições.

3.4. Teoria crítica: uma tentativa de superação de abordagens pragmáticas

As palavras de Richmond (2001) que concluem a seção 3.2 nos revelam pistas sobre o que as abordagens anteriores deixaram em aberto. Apesar de elas terem dominado a literatura acadêmica sobre as operações de paz e orientado a sua implementação em diferentes partes do mundo, nem sempre questões de fundo foram abordadas. O fato de as missões passarem recorrentemente por revisões após fracassos em campo é sintomático disso. Da reflexão do autor resta-nos questionar se estamos nos fazendo as perguntas apropriadas para atingir o que se almeja com as operações de paz. Nesse sentido, a teoria crítica é taxativa ao afirmar que não.

Estudiosos da abordagem crítica (BELLAMY, 2004; BELLAMY, WILLIAMS, 2004; CHANDLER, 2004; PUGH, 2004; RICHMOND, 2004) afirmam que a literatura predominante tenta compreender as operações de paz por um viés pragmático. O resultado disso é o enfoque nos resultados das missões, o que não permite fugir da ideia dicotômica de sucesso ou fracasso. As revisões sobre as operações de paz realizadas pela ONU no seu âmbito institucional se ativeram a avaliar as suas estratégias e práticas. Escaparam do escrutínio questões que desvelassem interesses geopolíticos, assimetrias de poder e a reprodução de uma ordem global que nem sempre favorece a todos, apesar de essa ser propagandeada e discursada como universal. Sobretudo, foram negligenciados o impacto que as operações têm nos locais onde agem. É bastante claro que pouco se logra se a transformação no âmbito interno for inócua, ainda que as atividades das operações atinjam certas metas estabelecidas pela comunidade internacional. Assim, uma série de temáticas, cruciais para o real sucesso das missões, foi evitada, e mesmo quando a reflexão teórica apontava essas lacunas constitutivas, a ONU foi incapaz de traduzi-las em soluções na prática.

Para Bellamy e Williams (2004), mesmo o processo de elaboração do *Brahimi Report*⁴¹, a despeito da sua abordagem crítica, não foi capaz de avaliar o papel das missões contextualizando-as em processos maiores da política global, já que a abordagem do documento foi essencialmente pragmática. De acordo com os autores, há questões estruturais que deveriam ser investigadas, e para isso os autores propõem uma revisão epistemológica e ontológica sobre a literatura das operações de paz, o que levaria à ampliação do cenário do objeto em questão. Focar isoladamente as missões, dissociando-as da estrutura em que se encontram, condena a investigação a voltas em círculos. Ainda segundo os autores, antes de tecer análises a teoria deve estabelecer os elementos constitutivos desse cenário como, por exemplo, os atores que nele operam. Diante disso, três questões de ordem ontológica devem ser feitas: (i.) Qual a relação entre interventor e o receptor da intervenção?; (ii.) Qual o contexto ideal e material em que as operações funcionam?; (iii.) Qual o objeto de estudo referente à prática das operações de paz?

Em termos epistemológicos, ainda segundo os autores, a teoria deve ter como motivo de investigação a relação entre as estruturas globais e o contexto local, afinal, as operações de paz têm por essência a transitoriedade entre essas duas esferas. Nesse sentido, a teoria crítica destaca que se costuma dar pouca visibilidade ao contexto doméstico durante e posteriormente à intervenção, enfatizando somente a esfera global em suas análises. Assim, certas vozes e experiências marginalizadas devem ser incluídas no debate político para que possamos levar em consideração se as práticas de intervenção são mesmo benéficas e, em caso afirmativo, quem se beneficia delas.

A reestruturação epistemológica das pesquisas voltadas às operações de paz implica a reconstrução de agendas, e isso nem sempre é aceito sem estremecimentos por parte da academia, e muito menos pelos tomadores de decisão.

Pugh (2004, p. 39), por exemplo, afirma que as operações de paz servem para sustentar uma determinada ordem em benefício de um grupo de países mais ricos e poderosos por meio do controle ou do isolamento de partes do mundo que fogem dos parâmetros delimitados por essa ordem. A partir de releituras de teorias frankfurtianas e pós-modernas, realizadas respectivamente por Cox e Duffield (1981 e 2011 apud PUGH, 2004), o autor demonstra que ideologias usadas predominantemente para orientar e justificar as operações de paz – como o realismo e o liberalismo e suas versões “neo” – propiciam de forma eficaz a manutenção do *status quo*, porque colocam o modelo internacional vigente como incontestável. As operações de paz são também produto desse

⁴¹ Para mais informações sobre o *Brahimi Report*, vide seção 2.3.

mesmo modelo e, como não poderia ser diferente, funcionam para reiterá-lo. O ponto principal que Pugh recupera desses dois atores é que a atividade de *peacekeeping* jamais é neutra, ainda que a sua justificativa seja calcada em discursos universais.

Ao mesmo tempo em que países hegemônicos – os mesmos que compõem o Conselho de Segurança e, portanto, aqueles que aprovam os mandatos das operações de paz – insistem que a democracia é a *via crucis* para a manutenção da paz, eles próprios mantêm uma lógica beligerante. Para esses países, uma política de segurança internacional é válida para assegurar interesses geopolíticos e protegê-los contra a erupção de disputas étnicas e a migração de refugiados. Nessas regiões consideradas perigosas, a lógica estado-centrista não consegue dar respostas plausíveis e eficientes sobre questões de identidade e fragmentação do Estado, como vimos, por isso é necessário encontrar um novo *modus operandi* para a administração desses conflitos. Os valores liberais servem como discurso e são aplicados de forma seletiva para locais onde se pretende manter o controle, mas para que isso seja possível, em muitos casos, a intervenção militar é necessária.

As operações de paz são, portanto, fundamentais, porque conseguem aliar ações *soft* e *hard* numa mesma empreitada com uma divisão eficaz de tarefas: organizações regionais se encarregam do uso da força (*hard*) para pacificar a zona em conflito e criar condições mínimas para o início da reconstrução do Estado liberal (*soft*) pelas missões que estão a cargo da ONU.

Os países hegemônicos conseguem determinar a agenda e a abordagem da operação de paz por algumas razões. Além de atuarem por meio da ofensiva militar, os mandatos aprovados no âmbito da ONU refletem os anseios desse grupo pelo mecanismo institucional do Conselho de Segurança e pela contribuição na composição de tropas e de contingente civil, além do financiamento da operação. De acordo com Pugh (2004, p. 45), os países mais ricos ocupam dois terços dos 170 postos de trabalho do *Department of Peacekeeping Operations*⁴².

Não é novidade que a pauta de segurança dentro da ONU é orientada pelos países mais poderosos, mas disso é relevante fazer algumas observações. A primeira é que ela nem sempre se realiza a contento, porque paradoxalmente os mesmos países, que aprovam operações de paz com mandatos ousados, refutam a provisão dos meios necessários para que elas sejam factíveis. Somando isso à fragilidade institucional e à sobrecarga de atividades da entidade, não raro a ONU acaba funcionando apenas como peça manipulada

⁴² Contudo, o autor lembra que os Estados Unidos têm sido cada vez mais reticentes em contribuir com a composição das tropas de operações de paz, por avaliar que a perda de vida de militares norte-americanos é um custo muito alto e há muitos anos possui um débito financeiro com a ONU.

em disputas geopolíticas. Diante disso, muitos países se consideram cada vez menos representados nesse fórum.⁴³

De acordo com Bellamy e Williams (2004, p. 9), o discurso de segurança e as orientações das operações de paz não são impostos de forma deliberada, mas sim “por meio de representações dominantes e de discursos que retratam os soldados como atores ‘humanitários’ e imparciais buscando a paz”, ou seja, “soldados sem inimigos”. Como atuam em zonas ditas sem lei e criminosas, comandadas por governos trapaceiros ou grupos vistos como ilegítimos, há uma permissividade quase total para intervir, seja pelo uso da força, seja por projetos de reconstrução liberal dos Estados. O discurso adotado pelas operações de paz cria fronteiras entre regiões de conflito e os modelos de sucesso democrático, reforçando uma lógica perniciosa, porque aparta as áreas excluídas e atribui a elas a responsabilidade pelos problemas do mundo. Para Pugh (2004, p. 47), essa abordagem messiânica das operações é problemática porque passa uma mensagem subliminar à opinião pública sobre o seu escopo e esconde os propósitos reais dos países interventores. Ademais, a paz é objetivo incontestável, portanto, colocá-la como justificativa de uma ação militar é elevar a empreitada a uma incondicionalidade falaciosa, e tentar demonstrar que a comunidade internacional está engajada em torno dela é mais uma prova da hipocrisia organizada descrita por Krasner (1999).

Todavia, os problemas estruturais responsáveis pela guerra civil permanecem, o que mantém o conflito latente e em iminência, porém controlado por causa da presença da missão internacional. Assim, o que se realiza é o que Richmond (2004, p. 96) chama de “paz virtual”, ou seja, mesmo se a violência estrutural estiver presente, a comunidade internacional considera a situação aceitável diante da expectativa, criada pela intervenção, em torno da possibilidade de constituir um modelo de Estado liberal para o território desregrado.

Os complexos processos de *peacebuilding* e *statebuilding* requerem formas de cooperação internacional entre atores como a ONU, a União Europeia, agências de desenvolvimento e organizações não governamentais por longos períodos e de forma incisiva em diversas áreas constitutivas do Estado (RICHMOND, 2004, p. 85 e 96). Um exemplo disso são as administrações de transição que foram implementadas em Kosovo e no Timor Leste; em ambos contextos, a abordagem teve como objetivo construir os

⁴³ China, México, Paquistão, Peru, Rússia, África do Sul e Tunísia são alguns dos países contra a intervenção internacional sob pretexto de emergência humanitária. Para eles, a soberania estatal deve ser respeitada, assim como o princípio de não intervenção. Krasner (1999) já havia destacado que os países que costumam ser a favor do princípio de não intervenção são justamente aqueles subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

caminhos para a consolidação de um Estado democrático e de uma economia de mercado. Contudo, essa forma de intervenção nem sempre é garantia de sucesso. Deve-se levar em consideração que, nesses contextos, o envolvimento dos atores locais é pressuposto para que no futuro haja governabilidade autônoma, sem dependência de ajuda externa. O engajamento desses atores com o projeto estabelecido pode ser tarefa árdua, porque muitas vezes os interlocutores locais são grupos rebeldes, separatistas ou guerrilheiros, que a comunidade internacional costuma não considerar como interlocutores legítimos. Assim, quanto menor for o protagonismo dos atores locais nas funções de governo, maior será o espaço a ser ocupado por atores externos. Assim, há algo de civilizador na abordagem das operações de paz, como já assinalara Paris (2002).

Operações de *peacebuilding* exigem ainda uma “renegociação da norma de não intervenção” (RICHMOND, 2004, p. 92). A relativização desse princípio toca, em termos práticos, o conceito de soberania: em nome da paz se torna legítima a intervenção em países que estejam submetendo suas populações a violações de direitos humanos ou que não sejam capazes de protegê-las. É nesse sentido que Pugh (2004, p. 51) indica que uma das possibilidades assinaladas pela teoria crítica para escapar dessa seara ideológica criada pelo liberalismo e realismo é se desprender da figura do Estado, que hoje é classificado ou como abusador, ou como protetor. Essa dicotomia é incapaz de apreender os problemas estruturais que podem motivar os conflitos e as violações.

Vimos, então, que a própria existência das operações de paz é colocada na berlinda a partir das discussões que esses autores realizam, porque abalam as bases sobre as quais estão construídos o seu papel e o lugar no sistema internacional. A teoria aqui faz justamente a função de recuar sobre as certezas em torno desse instrumental de intervenção, hesitando sobre a condição apriorística de características e estruturas da ordem mundial prevalente e questionando o que torna essa ordem hegemônica. Ao contrário das abordagens pragmáticas que “definem certas formas de ação como relevantes, identifica linhas particulares de causalidade e aponta certas práticas como legítimas” (BELLAMY; WILLIAMS, 2004, p. 6), a teoria crítica incita a reflexão sobre o fato de que nenhuma teoria é isenta de interesses e seu uso é decorrente de uma escolha arbitrária por parte de quem a manipula. Contudo, a sua maior contribuição é suscitar o perturbador incômodo diante da contraposição entre “o que é” e “o dever ser” a partir de um argumento essencialmente normativo, mas calcado na experiência empírica.

Por fim, Bellamy e Williams (2004, p. 8) destacam que as teorias críticas “reconhecem que há uma relação complexa entre interventores e receptores da

intervenção”. A proposta desta dissertação é justamente abordar essa relação, porque ela permite tocar em questões fundamentais, mas que são negligenciadas pelas demais abordagens. Falar sobre esse vínculo pressupõe esforços para esmiuçar o diálogo entre as esferas global e local. A discussão aqui não pode ser feita sem reconhecer os atores dessa relação – sejam eles indivíduos ou entidades – que protagonizam as tomadas de decisão. Antes disso, é preciso lançar luz sobre os discursos utilizados para motivar e justificar as intervenções: o que e por que determinado objeto foi alvo de interferência externa? Isso não pode ser feito de outra maneira sem discorrermos sobre os interesses daqueles que realizam a operação de paz e daqueles que a recebem; ensejando a seguinte questão: Há contraposição desses interesses ou seriam convergentes? E mais: Qual o tipo de autoridade que imbui os atores a desempenhar ações de intervenção? Esse último questionamento acaba por tocar um ponto nevrálgico da existência da operação de paz: a soberania. De que soberania estamos tratando? O registro vestfaliano parece ora colocar referenciais incoerentes para a prática e a teoria das operações de paz, mas quais são as implicações ao adotarmos outra abordagem para o conceito de soberania? A discussão sobre a soberania não tem decorrências somente na dimensão teórica, mas, como veremos, o seu conceito é imperativo em relação aos níveis de intervenção que se desenvolvem na prática. A aceitação ou a superação/adaptação da sua concepção vestfaliana significou, em diferentes contextos, expandir ou reter o grau de interferência nos países. Por fim, ainda que determinada ideia de soberania seja compatível com uma intervenção de agentes externos atuando como atores domésticos, como no caso de administrações de transição, e corrobore com a conferência de autoridade formal, os primeiros são capazes também de produzir legitimidade em relação aos segundos?

Na subseção a seguir, utilizarei as teorias da representação política com o objetivo de fazer uma investigação acerca das missões de paz, considerando os questionamentos aqui apresentados.

3.4.1. As teorias da representação

A fim de trilhar o percurso investigativo indicado na seção anterior, mobilizarei as teorias da representação política para a análise das operações de paz, especialmente aquelas que se ocuparam de atividades de *statebuilding*.

A abordagem a ser empregada para as análises desse trabalho não irá necessariamente refutar as principais vertentes que a literatura sobre as operações de paz acumulou até então. Reconhece-se o valor que correntes como o realismo, o cosmopolitismo e o liberalismo trouxeram para o estudo desse tipo de intervenção internacional: cada uma dessas análises traz consigo perspectivas válidas a respeito do objeto em questão e nos ajuda a compreendê-lo em sua totalidade. O realismo nos dá pistas sobre a intenção do interventor, já as abordagens universalistas – como o cosmopolitismo – dizem muito sobre o discurso das operações de paz, que se pretende incontestável, porque defendem um valor igualmente inquestionável; enquanto o liberalismo é a concretização pragmática de como resolver conflitos por meio de uma fórmula-padrão, independentemente do contexto em que ela será aplicada. A lente de estudo proposta aqui pretende, de alguma forma, conciliar esses olhares num mosaico analítico, mas, principalmente, destacar a relação que a missão de paz estabelece com os atores domésticos que a recebem em seu território.

O esforço que inicialmente será feito neste trabalho é o de afastar uma abordagem pragmática, criticada com veemência por Bellamy e Williams (2004), e analisar as operações de paz, principalmente aquelas voltadas a atividades de *statebuilding*, por meio de uma abordagem crítica, apontando as lacunas e seus ganhos desse objeto de pesquisa. Contudo, num segundo momento, tentarei superar a crítica preocupada meramente em desconstruir e negar, porque há de se reconhecer que as operações de paz são um instrumento relevante das relações internacionais e não há sinais de que elas deixarão de existir em curto prazo. Ao contrário, a partir da década de 1990, como vimos, elas assumiram cada vez mais funções, incluindo a administração interina de territórios, como é o caso da UNMIK em Kosovo. Em muitas situações, as operações de paz foram decisivas para resolver conflitos. A despeito da sequência de erros executados por elas em Ruanda, na Bósnia e na Somália, seria prudente e razoável simplesmente afirmar que elas não deveriam ter existido? Ou que a ONU não deveria ter assumido as rédeas de Kosovo, quando as duas opções possíveis para a província eram retornar às mãos sangrentas de Milosevic ou, então, ser empossada por uma elite política frágil e oportunista, num contexto de esgarçamento social, destruição econômica e política? Operações de paz são sim criticáveis, mas também necessárias. Diante dessa constatação, como é possível melhorá-las?

Como descrito nos capítulos anteriores, as operações de paz se consolidaram no sistema institucional de organizações internacionais, ora por meio de sua abordagem diplomática, ora pela sua força militar. Nos últimos 70 anos, não houve um continente que

não estivesse envolvido com uma operação de paz, seja como interventor, seja como receptor da intervenção. A expansão de suas atividades, que incluem hoje a (re)construção de Estados, acompanhou o frescor do surgimento de novos países, que nasceram sob a égide da democracia e justificados pelo direito à autodeterminação de seus povos.

Contudo, a elaboração e a execução das operações de paz suscitam questionamentos, controvérsias e, não raro, protesto e oposição em diversos âmbitos devido ao seu caráter interventor. O desacordo gerado por elas não se dá somente em nível prático. Ao mesmo tempo em que suas atividades e abordagem estratégica são motivos de escrutínio, as operações provocam reflexões e debates acirrados em planos teóricos, transformando-as em objeto de análise relacionado a temáticas da ciência política, como as relações de representação em contextos democráticos. De modo inverso, refletir sobre as operações de paz pelo registro da representação política nos permite jogar luzes a alguns de seus elementos constitutivos, trilhando um caminho que possa nos indicar algumas de suas lacunas, deficiências e contradições que, em campo, podem fadá-las ao fracasso.

A proposta de analisar as operações de paz a partir das teorias da representação política pode, em dada medida, ser considerada inusitada, já que tradicionalmente o seu objeto de estudo se foca no Estado e em suas instituições; ademais, as operações de paz são pensadas a partir de outros referenciais teóricos, que não incluem essa literatura. Por outro lado, essas teorias são apropriadas para esse esforço analítico, porque elas permitem focar as missões a partir das relações que elas desempenham com outros atores políticos. Ainda que também careçam de adaptação para esta investigação, as teorias de representação tecem análises profundas sobre elementos como a soberania, a legitimidade e a autoridade, que também são centrais no debate a respeito das missões.

As operações de paz são agentes interventores em âmbito doméstico e, ao desenvolverem suas atividades, estabelecem uma relação com os receptores dessa intervenção, mas também com a comunidade internacional, de quem é emissária. Ao se atentar para os elementos constitutivos dessa dupla relação, constatamos que se trata de representação política, ainda que distinta daquelas que são típicas do governo representativo⁴⁴, como veremos adiante.

⁴⁴ Apesar de a relação de representação da qual trato aqui não se localizar no âmbito do governo representativo, ela não está livre dos “limites estruturais inerentes à própria configuração da representação política” desse contexto, para usar as palavras de Gurza Lavalle, Houtzager, Castello (2006, p. 60-62). No governo representativo, os mecanismos de consentimento de autoridade, dentre eles o voto, fazem com que representantes cumpram dupla função: garantir os interesses de seus

A principal tese deste trabalho é, então, que uma operação de paz carrega uma contradição intrínseca, porque ela nasce como representante simultânea desses dois entes distintos, um local e outro internacional. Ao assumir um duplo papel de representação, ela responde (ou deveria responder) ao mesmo tempo a dois soberanos, logrando duas bases distintas de legitimidade para exercer a sua autoridade. Essa condição trará implicações importantes, como, por exemplo, algumas das possíveis causas dos problemas que as missões enfrentam em campo.

As operações de paz, então, representam a comunidade internacional, sintetizada na figura da ONU, e também a população do território onde será feita a intervenção. Traduzidos para o estudo de caso deste trabalho, o representante é a UNMIK. O primeiro representado são os países envolvidos com as negociações de paz de Kosovo (especialmente aqueles que têm assento no Conselho de Segurança da ONU). Uma vez que esses países incidem, na maior parte das vezes, pelos canais institucionais da ONU, consideraremos essa organização como sinônimo desse conjunto de Estados⁴⁵. O segundo representado é a população de Kosovo⁴⁶.

O ponto de partida da presente análise é a formulação de Hanna Pitkin sobre a representação política. A autora a descreve, em seu trabalho *O conceito de representação* (1984 [1967]), como uma relação desempenhada por dois atores, o representante e o

representados, mesmo em situações que levem a contrariar as disposições estabelecidas pelas instituições de governo, e desempenhar o papel de governo em nome dos representados, o que implica o uso de sua autoridade e meios coercitivos para comandar. No caso da UNMIK, ela é obrigada a representar os interesses dos seus dois representantes e ainda executar o mandato de governo da administração provisória. Essa ideia será desenvolvida nas páginas 80 e 81.

⁴⁵ Apesar da ciência das questões que envolvem a assimetria de poder entre os países na ONU e os problemas de representação deles nessa arena internacional, consideramos que essa simplificação não causa prejuízo significativo para a análise teórica proposta aqui.

⁴⁶ Nesse caso, a figura do representado é também uma simplificação, porque não leva em consideração as diversas pluralidades da população de Kosovo, que obviamente são relevantes principalmente pelas suas implicações no terreno empírico. A despeito das cisões étnicas na sociedade kosovar, essa decisão metodológica busca tornar possível a análise da relação de representação específica deste trabalho, porque discorrer sobre as especificidades dos grupos étnicos e das demandas de representação que decorrem delas exigiria se atentar a outras relações de representação, o que tornaria impossível a delimitação do objeto em questão. Ademais, os problemas colocados pela relação de representação em questão são comuns aos dois maiores grupos étnicos de Kosovo – albaneses e sérvios -, já que ambos são compulsoriamente representados pela UNMIK, apesar de não terem atribuído a função de representação a essa missão de paz. Nesse sentido, as questões de representatividade acabam sendo comuns a eles, se considerarmos os elementos da relação de representação que está sendo analisada nesse trabalho. Por fim, Rosanvallon (1998) já havia indicado a dificuldade de se constituir o verdadeiro representado que não fosse por uma elaboração artificial e arbitrária. Assim, a figura do representado, enquanto uma categoria analítica, raramente será fidedigna à realidade e às suas complexidades.

representado, que vai além do seu aspecto formalista. Para o que considera uma “boa representação”⁴⁷, a representação é constituída de uma dimensão substantiva relevante, que pode ser complementada pela concessão do exercício do poder e da autoridade por um mecanismo formal, como o voto, que por si só não basta para conferir legitimidade a essa relação. O enfoque no âmbito substantivo encontra respaldo analítico em um dos três modelos de representação descritos pela autora, a representação *acting for* (atuar por ou no interesse de)⁴⁸. Esse modelo se atenta ao conteúdo da representação, porque leva em consideração as ações do representante, as quais devem atender o melhor interesse do representado.

Nessa formulação de Pitkin, compreende-se que o representante protagoniza papel ativo nessa relação, mas tem também um compromisso com o representado. A representação política consiste, então, num equilíbrio sensível entre a discricionariedade do representante – que, em tese e acima de tudo, deve saber agir para o bem-estar do representado – e as preferências do representado, porque nem sempre essas duas coisas coincidem. No entanto, esse equilíbrio não encontra uma posição fixa, mas ela transita por uma zona ampla, a qual pode ser considerada, toda ela, representação. Sobre isso, Gurza Lavalle (2014, p. 303) nos diz:

Segundo, ainda se a conciliação entre desejos do representado e ações do representante for assumida como plausível, a definição apenas estabelece fronteiras largas dentro das quais pode ocorrer a representação política, abraçando concepções muito variadas, inclusive antagônicas ou incompatíveis de um ponto de vista normativo – tais como concepções substitutivas ou paternalistas, técnicas ou cientificistas, democráticas ou plebeias.

A partir disso, compreende-se que existe uma gama de relações extraparlamentares, também consideradas como representação, ainda que menos concebidas como tal, como é o caso daquelas desempenhadas pelas operações de paz.

De acordo com Pitkin, o modelo de representação *acting for* ainda se divide em outras subteorias, mas todas elas teriam em comum o que Gurza Lavalle (2014, p. 302) define como um “regime de correspondência”, isto é, os critérios que devem ser atendidos na relação entre representante e representado, para garantir a ação do primeiro em favor do melhor interesse do segundo, conferindo não somente o *status* de representação a essa

⁴⁷ A noção de “boa representação” é uma dentre as interpretações possíveis a partir da teoria de Pitkin, que enfatiza a representação como uma relação substantiva. Aqui, tal compreensão é utilizada por ser conveniente para a análise do objeto em questão, mas outros desdobramentos analíticos são também viáveis.

⁴⁸ Os outros dois modelos se referem a teorias formalistas e a teorias *standing for* (colocar-se no lugar de).

relação, mas também de representatividade. São esses elementos substantivos sobre os quais se deve atentar, porque eles dizem sobre o seu conteúdo, permitem avaliar a conduta desse representante e podem atribuir, em grande medida, a legitimidade a ele.

Nesse sentido, Gurza Lavalle (2014, p. 304) aponta os aspectos que são determinantes para a qualidade da representação: (i.) o que é ou deve ser representado; (ii.) as qualidades e características do representante e do representado e (iii.) o tipo de decisões tomadas pelo representante em nome do representado. Em relação às operações de paz, justamente esses aspectos são colocados à análise aqui.

Se operações de paz são representantes, é inevitável nos questionarmos o que elas estão representando. A rigor, essas intervenções internacionais são instrumentos para a resolução de conflitos intra ou interestatais, como apresentado nos capítulos precedentes. São, portanto, emissárias da comunidade internacional, cujo interesse é a manutenção da paz e da segurança internacional.

Contudo, aquelas, como a UNMIK, cuja motivação alegada é a defesa de direitos humanos, são responsáveis também por cumprir um segundo mandato, ou seja, o de proteger a população local, justificativa que tem se consolidado nas arenas internacionais a partir da concepção teórica da “Responsabilidade de Proteger” (RdP), formulada em 2001.

De acordo com o RdP, a soberania de um Estado apenas se mantém se ele for capaz justamente de proteger a sua população, caso contrário, ela lhe é retirada. E isso justificaria a intervenção internacional em territórios de Estados omissos ou perpetradores de violações de direitos humanos, já que a comunidade internacional passa a ser a responsável por proteger a população vitimada. Nesses contextos, as operações militares, como as da OTAN, capturam essa soberania, que será retida por uma operação de paz subsequente, como a UNMIK, cujo objetivo principal será administrar temporariamente o território e executar atividades de *statebuilding*. Assim, quando houver condições favoráveis, essa segunda operação de paz deve devolver a soberania aos atores locais.

O discurso de defesa da manutenção da paz e da segurança internacional, bem como a de proteção de civis em situação de crise humanitária, corrobora para confirmar os procedimentos formais de consentimento de autoridade às missões de paz. Ambos funcionam como justificativas para que elas sejam criadas e implementadas pela comunidade internacional a partir dos ritos institucionais da ONU.

A operação de paz, então, se empossa do papel de representante reivindicando para si a autoridade, alegando a sua credibilidade de mediadora isenta e atestando a sua capacidade de *expert* para resolução de conflitos e de ações de *statebuilding*. De acordo com Saward (2005, 2009), a representação é também produto de processos de reivindicação (*claim*). Diante disso, elementos como o perfil daquele que se coloca como representante, juntamente com o seu discurso, importam para a constituição de representações extraparlamentares, porque eles contribuem para que a audiência reconheça o *status* do representante para, então, conferir legitimidade a suas condutas (IDEM, 2006).

Contudo, não é possível considerar que os discursos e a autorreivindicação do papel de representante sejam suficientes para contemplar a dimensão substantiva da representação, e isso nos leva a considerar como o representante desempenha as ações tendo em vista os interesses dos seus representados.

Há, no mínimo, dois dilemas enfrentados pelas operações de paz. O primeiro é que, formalmente, elas precisam cumprir dois interesses de mandatários distintos: a manutenção da paz e da segurança, uma demanda da comunidade internacional, e a proteção da população em crise humanitária, uma necessidade desses atores locais. E ambos não são necessariamente coincidentes. De acordo com os países que instituem as missões, a resolução de conflito passa por criar ou reconstituir um Estado de Direito na zona de tensão a partir da liberalização do mercado e da democratização de instituições governamentais. Contudo, especialistas como Paris (1997, 2002, 2003) reiteram que nem sempre essas medidas é a melhor solução para a população local, como descrito na seção 3.3, já que podem produzir efeitos colaterais e trazer reveses como o ressurgimento do conflito armado, o que obviamente colocaria a proteção dessa população em xeque novamente.

Se, no entanto, a missão de paz opta por atender a um dos interesses, como aquele da população local, surge o seu segundo dilema, que é agir de acordo com a sua discricionariedade de representante ou se ater fielmente aos desejos do seu representado. O entendimento de Burke (1942 [1774]) a respeito desse debate coloca que o representante é qualificado para agir no melhor interesse do representado, ainda que as suas decisões contrariem o seu mandatário. Contudo, essa disposição não condiz com a noção de “boa representação” de Pitkin, que considera que essa relação não pode se sustentar, se um dos seus agentes for ignorado completamente. A autora pondera a afirmação burkiana ao dizer

que a representação é algo que estaria entre a independência completa do representante e as demandas do mandato concedido pelo representado.

(...) representação aqui significa agir no interesse dos representados, de forma responsável a eles. O representante deve agir de forma independente; sua ação deve envolver discernimento e julgamento; ele deve ser o único a atuar. O representado deve também ser (concebido como) capaz de ação e julgamento independente, não apenas de cuidar [do representado]. E, apesar de o resultado ser o conflito potencial entre representante e representado sobre o que será feito, ele [o conflito] não deve normalmente acontecer. O representante deve agir de tal forma para que não haja conflito ou, se ele ocorrer, é necessária uma explicação. Ele [o representante] não deve estar persistentemente em desacordo com a vontade do representado sem uma boa explicação de por que os desejos deles não estão de acordo com os interesses deles. (PITKIN, 1984 [1967], p. 209-210)

A decorrência prática desses dilemas para uma operação é a sua ação unilateral e, não raro, autoritária no território em que atua. As suas atividades são deficientes em atender um ou outro interesse, e por isso ela quase sempre está em déficit com um dos seus representados. Veremos no capítulo 5 que, em processos decisórios cruciais para a estrutura política de Kosovo, a UNMIK acabou privilegiando a relação com a comunidade internacional, com quem os vínculos formais de autorização são claramente mais consolidados.

Nesse sentido, é preciso levar em conta que, na relação de representação com a população local, o papel de representante da operação não foi atribuído por esse representado. A missão acaba por assumir essa condição de forma compulsória para atender às demandas da comunidade internacional. A inexistência desse vínculo formal com a população local, no entanto, não é o principal e único problema quando há outras lacunas a respeito da dimensão substantiva da representação, como a legitimidade de quem representa.

A “boa representação” também conta com o fato de o representado reconhecer o representante enquanto tal, porque a legitimidade a ser conferida à representação decorre, em grande medida, desse reconhecimento. Urbinati (2006a, 2006b) lembra que essa legitimidade não é construída em um momento pontual e único, já que a compreende como uma categoria fluída, sempre suscetível a questionamento e elaborada ao longo do processo de representação entre esses dois atores. Assim, para a autora, o voto ou outros procedimentos formais tem apenas a função de confirmar o vínculo entre representante e representado e não de atribuir definitivamente a autoridade legítima do representante. Portanto, a autoridade delegada às missões de paz na esfera do Conselho de Segurança não

basta para que qualquer uma das duas relações de representação em questão sejam consideradas legítimas. Apesar de Urbinati (IDEM) centrar o seu argumento na esfera estatal, ele contribui para refletir sobre como essa reciclagem da legitimidade da conduta do representante seria possível no caso das operações de paz, que lidam com duas esferas distintas.

Ao analisar o caso de missões como a UNMIK, muito provavelmente o momento inicial de sua implementação tem o aval da comunidade internacional, mas também da população de Kosovo, que está submetida a condições severas de uma crise humanitária. Contudo, com o avanço do processo de pacificação e da estruturação da vida política, a percepção dos atores locais tende a mudar sobre a operação e os procedimentos que ela adota em território doméstico. Grosso modo, é possível inferir que a população local confere legitimidade a uma missão para que ela previna ou reaja a uma catástrofe humanitária, mas o mesmo não é previsível no momento do pós-conflito em que ações de *statebuilding* são realizadas, já que os interesses dessa população devem se alterar diante de um contexto distinto.

Se há a intenção de atribuir legitimidade às ações de uma operação de paz, é preciso buscar formas que sejam condizentes e plausíveis de serem produzidas com as características desse representante. O objetivo final das missões que assumem funções de *statebuilding* é construir um Estado democrático. Mas seriam elas democráticas durante o período de sua operacionalização? Chesterman (2003, 2005) afirma que os fins podem ser, mas os meios não. Por outro lado, nesse debate não é razoável considerar que a operação de paz funciona como um tutor. Apesar de autores apontarem semelhanças entre as administrações interinas conduzidas por missões e o sistema de tutela internacional existente na própria história da ONU, não é possível afirmar que sejam a mesma coisa. Primeiramente porque as operações de paz contemporâneas existem em contextos distintos e por razões que não são as mesmas que motivaram a criação do sistema de tutela. Além disso, elas não se intitulam como tal, e se assim o fizessemos o debate seria encerrado de acordo com essa aceção, e um dos propósitos deste trabalho é buscar caminhos que as tornam melhores do que as são hoje, e isso passa necessariamente por torná-las democráticas. Nesse sentido, Rosanvallon (2011) nos desafia a perceber instituições e experiências, no contexto democrático, que são capazes de gerar legitimidade por meio de registros menos ortodoxos. Em alguma medida, esse pode ser um caminho aventado para as operações de paz.

4. OPERAÇÃO DE PAZ: O DIÁLOGO ENTRE O INTERNACIONAL E O LOCAL

Este capítulo, dedicado ao desenvolvimento teórico desta dissertação, está dividido em três seções. A primeira parte é um aprofundamento do argumento apresentado na subseção 3.4.1 a respeito do duplo papel de representante assumido por operações de paz, principalmente em contextos de administração interina, como ocorreu com a UNMIK em Kosovo, e as implicações disso. Nessa análise, inicialmente buscarei atender à descrição de cinco aspectos das operações de paz, cujas respostas elucidarão suas relações de representação⁴⁹. A primeira questão se refere a quem são **os atores** (os representados e o representante) e o papel que desempenham nessas relações. A questão seguinte trata de indagarmos sobre **os interesses** desses atores e confrontá-los com **as ações** que são empreendidas pelo representante para atendê-los ou não. Nesse contexto, cabe ainda fazer referências sobre o **discurso** utilizado para justificar os vínculos de representação. Por fim, é inerente a esse debate contextualizar o *locus* da intervenção para além do aspecto geográfico. Aqui, as missões transitam entre as dimensões “local” e “internacional”. Em relação à local, as operações de paz, que atendem a funções de *statebuilding*, estão posicionadas para agir em Estados específicos, aqueles considerados falidos⁵⁰. Antes de se iniciar a descrição da dupla representação por meio dos aspectos indicados, é relevante situar essa relação no conjunto daquelas extraparlamentares, ou seja, as que não são instituídas por meio de eleições.

Essa descrição será acompanhada de uma análise crítica amparada nas formulações de Hanna Pitkin sobre a “boa representação”. Nesse debate, trago à tona a discussão sobre o “verdadeiro interesse”, calcada no discurso burkiano, a fim de salientar a tensão constitutiva das relações de representação entre o mandato e a independência do representante. Essa tensão se encontra presente no objeto em questão e é um dos seus aspectos mais polêmicos. A questão que, por ora, encontra-se nas entrelinhas é a legitimidade da conduta do representante e das relações em que toma parte.

⁴⁹ Um dos objetivos aqui é também afastar uma eventual compreensão de que a atuação das operações de paz possa ser classificada como uma ação de tutela ou de *advocacy*.

⁵⁰ A ICISS (2001, p. 5) afirma que, “num mundo interdependente, em que a segurança depende de um quadro de entidades soberanas estáveis, a existência de Estados frágeis, falidos, que, por meio de fraqueza ou má vontade abrigam ameaças a outros, ou Estados que podem apenas manter a ordem interna por meio de graves violações de direitos humanos, pode constituir um risco para as pessoas em qualquer lugar”. Essa afirmação sintetiza o que a comunidade internacional entende por Estado “falido” e a sua relação com as questões de segurança.

Desse percurso, acabamos desembocando inevitavelmente no árido e capcioso terreno das discussões acerca da soberania. Se a operação de paz é, por definição, um tipo de intervenção em nível doméstico, é questionável como ela encontra licença para se realizar sem afrontar diretamente a soberania estatal. A explicação sobre isso desenvolvo na seção seguinte, descrevendo o funcionamento de missões de *statebuilding* por meio de um modelo, baseado no conceito de Responsabilidade de Proteger (*Responsibility to Protect*), que busca a conciliação teórica entre intervenção e soberania e funciona como uma espécie de mandato para as missões.

E, por fim, na terceira e última parte, faço uma reflexão sobre as possibilidades de produção de legitimidade por parte dessas operações de paz a partir dos conceitos de imparcialidade, reflexividade e proximidade, cunhados por Pierre Rosanvallon, em *Legitimidade democrática* (2011).

4.1. O duplo papel de representante

Nos três últimos séculos, as democracias contemporâneas foram organizadas a partir do modelo de eleições para a definição de representantes, na figura de políticos eleitos por parte da população. Esse modelo se consolidou na estruturação do governo representativo, ao mesmo tempo em que definiu um núcleo normativo para avaliar a representação política (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Essa configuração da representação política, consubstanciada na fórmula “governo representativo”, estabelece definições claras quanto a quem representa (o político), mediante que mecanismos é autorizado a representar e a que tipo de sanção ou controles estará submetido (as eleições), quem é representado (o eleitor), e de alguma forma, ainda que muito vaga, qual o conteúdo ou mandato a ser representado (programa, promessas de campanha). (IDEM)

No entanto, há apontamentos importante de autores (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; ROSANVALLON, 2011; SAWARD 2009; URBINATI 2006a, 2006b) sobre o fato de que as eleições não são suficientes para que os governos sejam representativos. Nesse sentido, resta na berlinda a ideia de que o “interesse geral” possa ser equacionado e traduzido de forma pacificada somente por meio do pleito, já que o princípio da maioria por definição exclui da representação uma parcela minoritária.

A justificativa do poder pelas urnas tem sido sempre implicitamente repousada sobre a ideia da vontade *geral* e, portanto, em um “povo” que simbolicamente substitua toda a sociedade. Esta noção sociológica foi reforçada por uma insistência moral sobre a igualdade e o imperativo legal do respeito pelos direitos, uma insistência em considerar o valor intrínseco de cada membro da comunidade. (...) Mas nós nos comportamos

como se a maioria fosse o mesmo que o todo, como se a regra da maioria fosse uma forma aceitável de impor exigências mais fortes sobre os governados. (ROSANVALLON, 2011, p. 2)

Rosanvallon ainda destaca que o momento da eleição acaba sendo compreendido como legitimador de todo o período do governo. Sobre isso, Urbinati (2006a, 2006b) observa que o voto, na verdade, faz parte de um processo maior. Para a autora, que tem em mente o conceito de “democracia representativa”, a legitimidade é decorrente de processos permanentes e cíclicos de negociação e renegociação entre representante e representado, que se encerram e se iniciam com o coroamento periódico do representante por meio das eleições, quando o segundo concede autoridade ao primeiro. Esse procedimento incessante de diálogo garante que questões pertinentes aos representados sejam tematizadas politicamente e representadas⁵¹.

Por fim, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 60-62) afastam a possibilidade de eleições e representatividade serem compreendidas como equivalentes, pelo fato de existir uma pluralização das formas de representação em contexto democrático devido ao surgimento de atores societários como representantes e à abertura de espaços participativos na esfera do governo representativo. “Novos mediadores estão a exercer *de facto* e *de jure* funções de representação política em novos lugares de representação” (IDEM, p. 82-84).

Se na esfera do Estado as eleições não são suficientes para garantir a representatividade às relações de representação, no âmbito internacional, que é um dos *locus* de atuação das operações de paz, isso também se confirma porque a lógica do funcionamento da política se dá de maneira distinta a do Estado nacional. Ainda que haja eleições para determinadas situações, elas certamente ocorrem em contextos diferentes daquele do governo representativo.

As operações de paz têm a sua origem na ONU, mais especificamente no Conselho de Segurança, uma arena que reflete e reafirma a balança de poder das relações internacionais. Todas as decisões desse fórum, inclusive aquelas relativas às operações de paz, são geradas a partir do consenso das cinco maiores potências mundiais, que possuem direito ao veto: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia⁵².

⁵¹ Esse argumento será desenvolvido na seção 4.3.

⁵² Os processos decisórios do Conselho de Segurança passam por votação em que participam os dez outros membros que não possuem assento permanente. Contudo, o resultado de uma eleição pode ser invalidado, se uma das cinco potências utilizar o seu poder de veto. Na prática, a variável determinante para que uma decisão seja tomada é a aceitação desses cinco países.

A intervenção a ser realizada pelas operações de paz é consentida por meio de resoluções, publicadas pelo Conselho de Segurança, que são documentos que conferem um mandato a determinada missão e a empossa formalmente de autoridade no lugar onde atuará, além de definir o escopo de suas atividades em solo. Como já indicado, não existe menção explícita sobre as operações de paz na Carta das Nações Unidas, mas três dos seus capítulos⁵³ são utilizados para justificá-las legalmente, principalmente o capítulo 7, que dispõe sobre a “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”:

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. (ONU, 1945, artigo 49, capítulo 7)

Se não há dúvidas de que o voto não é o mecanismo que consagra completamente a representação aqui, é preponderante o questionamento acerca dos outros elementos que corroboram para isso, principalmente aqueles que constituem a dimensão substantiva das relações que uma operação de paz sustenta.

A validação do papel das operações de paz como representantes é também resultado de processos de asserção e afirmação, que Saward (2005, p. 190) chama de “*claim*”; as eleições podem ser apenas uma parte desses processos, coabitando com outros tipos de mecanismos não eleitorais, frequentemente encontrados em formas de governança variadas, novas e híbridas. O papel de representante é creditado a um agente se houver, dentre outras coisas, a aceitação pública por parte da audiência. (IDEM, 2006, p. 303). Em casos como os da UNMIK, a operação de paz se empossa do papel de representante reivindicando para si a autoridade da intervenção. Duas de suas supostas características são alegadas e lhe dão credibilidade para a ação. A primeira está relacionada à isenção, necessária para o seu papel de mediadora de conflito. A própria ONU é uma instituição que se afirma livre de interesses próprios e despolitizada em termos de disputas geopolíticas entre os Estados que a compõem. Em decorrência disso, as operações de paz também se colocam publicamente dessa forma e se apresentam como emissárias de um interesse desvinculado, desconectadas de um sujeito representado, e que por isso não tomam partido de nenhum lado em disputa. Saward (2009, p. 15-10) identifica a intervenção em Kosovo como sendo uma das nove categorias de reivindicação do papel de representação (*claim*) que elenca em *Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected*. Segundo ele, um órgão ou entidade extraterritorial como uma agência da ONU

⁵³ Os outros dois capítulos são o sexto e o oitavo, que tratam respectivamente, da “solução pacífica das controvérsias” e de “acordos regionais”.

pode estabelecer leis ou procedimentos formais para que seus agentes façam reivindicações representativas e, então, incidam sobre questões internas dentro do Estado, como a política de direitos humanos. Há outras situações de *claim*, elencadas pelo autor, que explicam por que o papel de representante das operações de paz é aceito, como aquela baseada na posse de um conhecimento (especializado).

O perfil de *expert* para a resolução do conflito é justamente a segunda característica evocada pela operação de paz. Para atender aos objetivos colocados à operação de paz, não basta afirmar que ela está comprometida com eles; é preciso também ter condições de dizer como serão atendidos. A autoridade da missão é, então, amparada em grande parte em seu conhecimento técnico para a implementação de procedimentos e de instituições de governo que visem à criação do Estado de Direito em zonas de conflito.

Apesar de a decisão da comunidade internacional ser permeada por seletividade para determinar se uma região sofrerá intervenção⁵⁴, ela não é tomada de forma aleatória. Depois da queda do Muro de Berlim, quase a totalidade delas foi implementada em situação de conflitos internos, em lugares classificados como Estados falidos. O mundo ocidental esquadrinhou categorias de países que mereciam a intervenção, pois foram considerados o antônimo da paz e da segurança internacional, dois elementos evocados pela comunidade internacional como sendo os seus grandes objetivos para a construção de um mundo melhor⁵⁵. A resolução de conflito em pontos de erupção no planeta passou, então, a ser condicionante para se alcançar essa meta grandiosa. Nesse contexto, as operações de paz servem como instrumento desse empreendimento missionário. A intenção dos países interventores dificilmente será explicitada; se uma abordagem realista é a que verdadeiramente pauta uma missão de paz, muito possivelmente haverá indícios sobre isso, contudo serão poucas as certezas a respeito das razões indecorosas. No entanto, o que facilmente se identificará em fóruns internacionais e na mídia será a justificativa das operações de paz, apoiada no discurso da necessidade da democracia e do desenvolvimento econômico nas periferias do sistema internacional.

⁵⁴ Não são todos os países em conflito que sofrem intervenção por parte da ONU. Para algumas situações, a comunidade internacional alega que o conflito é um assunto doméstico e por isso é questão exclusivamente do Estado que o enfrenta. A inação – que beira a omissão – é adotada, principalmente se os interesses geopolíticos das potências forem conflitantes em relação à intervenção. Alguns autores (GEGOUT, 2009) apontam que é nessa seara que residem as abordagens realistas que guiam a orientação de se implementar ou não uma missão de paz.

⁵⁵ A manutenção da paz e da segurança não somente fundamentam a implementação das operações de paz, mas também justificam a própria razão da existência da ONU, no contexto do pós-guerra.

Disso, ocorre um julgamento de superioridade por parte das potências ocidentais. Uma vez que consideram que já percorreram um árduo e longo caminho para a consolidação de suas democracias e para o desenvolvimento dos seus mercados, nada mais natural que elas transmitam essas lições aos países que se encontram ainda em estágio de desenvolvimento prematuro e precário. As operações de paz atestam a sua credibilidade a partir do seu conhecimento técnico para orientar o país a trilhar esse percurso e atingir a meta final, ou seja, construir um Estado liberal e democrático à imagem e semelhança do Ocidente. Isso explica por que muitos processos de *statebuilding* são conduzidos e, principalmente, avaliados a partir de padrões (*standards*) fixos, como se a mesma fórmula pudesse ser aplicada a qualquer contexto, independentemente das especificidades locais. Assim, as causas que um dia resultaram o conflito podem ser ignoradas nesse processo, o que faz com que o retorno do conflito armado seja sempre um risco iminente.

Em casos mais recentes, como o de Kosovo, a pauta dos direitos humanos foi preponderante e decisiva para a realização de uma operação militar, executada pela OTAN: não era possível permitir que violações atrozes aos direitos humanos, como a limpeza étnica e o genocídio, acontecessem em pleno século 20, sem que a comunidade internacional se mobilizasse em nome de populações oprimidas e violentadas. Na província autônoma de Kosovo, o representante formal, Milosevic, voltou-se contra a maior parte de sua população, infligindo a ela uma política de limpeza étnica. Não é lógico dizer que esse tipo de governante continue sendo legítimo: ainda que formalmente a sua autoridade permaneça, ele já não cumpre o dever que esse papel lhe requer, porque não defende mais os interesses e o bem-estar daqueles que o empossaram com um mandato⁵⁶. Nos casos de operações de paz como a UNMIK, o conceito de “Responsabilidade de Proteger” (RdP) acaba funcionando como um segundo mandato para a operação de paz, ou seja, é seu dever proteger populações que sofrem violações de direitos humanos ou estão em crise humanitária.⁵⁷

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

⁵⁶ Pelo fato de ser uma província autônoma e por causa da política de genocídio e do conflito étnico, destacamos Kosovo como um território particular e específico, ainda que ele formalmente fizesse parte do território iugoslavo, cuja totalidade estava sob o governo de Milosevic. Esse recorte político e geográfico é necessário, porque não há como incluí-lo ao restante da Iugoslávia, como se esse fosse um território homogêneo, com um povo e uma unidade.

⁵⁷ O conceito de RdP é elaborado posteriormente à implementação da UNMIK, em grande parte, levando em consideração a experiência dessa operação de paz. Contudo, consideramos que ele é aplicável para analisar o caso em questão porque foi exatamente a noção, que esse conceito sistematiza, utilizada para justificar a intervenção da UNMIK. Tal conceito será aprofundado na próxima seção.

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.

Apesar de estar fadada a uma condição permanente de impasse, constatamos que uma operação de paz apenas pode se realizar por meio da interação entre as dimensões internacional e local. A atuação em âmbito doméstico é o que garantirá o aspecto substantivo da relação de representação com a comunidade internacional, porque os interesses desse representado apenas podem ser concretizados nesse terreno, quando a missão assume papéis e funções que são tradicionalmente exercidos por representantes locais, sequestrando assim essas atribuições. Ela tende a ocupar os vários espaços vazios de poder, os quais no momento do pós-conflito não podem ser tomados por representantes locais devido à desestruturação do sistema de governo e à imaturidade política desses atores. Essa relação intrínseca entre o internacional e o local se revelará tensa no decorrer da atuação da operação de paz, e isso é potencializado quando ela assume a responsabilidade pela administração interina de um território⁵⁸.

Figura 2: Relações de representação da UNMIK entre a comunidade internacional e a população local

⁵⁸ Essa administração interina, enquanto instituição, funciona como elo entre esses dois mundos, fazendo parte de um mecanismo que permite a realização da operação de paz a partir de uma flexibilização do conceito de soberania vestifaliana, o que será explicado na próxima seção.

A interação entre o global e o local explicita as assimetrias de poder no sistema internacional. Os Estados frágeis são encarados como um terreno pantanoso em que a possibilidade de ação é praticamente ilimitada e, por isso há uma permissividade para que as atividades da operação ganhem profundidade e amplitude, tornando-a cada vez mais interventora. No caso da UNMIK, julgou-se que os atores locais eram inexperientes ou incapazes de dar conta dos processos políticos e se desconsiderou qualquer tipo de experiência ou histórico político que um dia pudesse ter existido no território. E, nesse caso, grupos relevantes em Kosovo já tinham acumulado uma longa trajetória e experiência política, durante a administração da província, quando ainda era parte da Iugoslávia e também como entidades de resistência contra as políticas opressoras de Belgrado na década de 1990. Nas palavras de Chesterman (2003), a UNMIK partiu do pressuposto de que Kosovo era uma tábula rasa pela qual poderia doutrinar os nativos.

No capítulo 5, veremos que a UNMIK define o sistema eleitoral que será vigente após a intervenção militar; é responsável por evitar que os kosovares instituíam um modelo com bases constitucionais a fim de retardar o processo de independência e, durante anos, divide com os parlamentares a condução da Assembleia Central. Ela não somente determina a criação de instituições políticas de governo, mas também decide o planejamento e o período pelo qual os atores locais tomarão posse dessas instituições para um governo verdadeiramente autônomo. Ademais, o chefe da missão, o RESG (Representante Especial do Secretariado-Geral da ONU), tinha poder supremo sobre qualquer instituição local, assumindo poderes executivos e legislativos. Esses são alguns dos exemplos de como a condução da UNMIK em Kosovo foi incisiva e interventora, sem mencionar o processo de independência, que foi, em grande medida, decidido e executado pela missão.

Essa preponderância do representante sobre o representado é teorizada no discurso de Burke (1942 [1774]) acerca da independência do primeiro. Para o parlamentar inglês, o compromisso do eleito é com o interesse da nação em geral e não com aquele particular do seu eleitor. Disso decorrem duas suposições: a de que existe um “verdadeiro interesse” e da superioridade do representante em relação ao seu representado.

Nesse ponto, cabe retomar que a Responsabilidade de Proteger, mesmo sendo um mandato que visa ao bem-estar da população local, contempla o que a comunidade internacional considera pertinente para o território que receberá a intervenção. Independentemente de o beneficiário direto das ações ser os atores domésticos, o que está

explicitado ali são as considerações dos atores internacionais. O bem a ser realizado pela operação é o que os internacionais consideram como bem. Como já mencionado, há um julgamento por parte da comunidade internacional, que acaba traduzido na postura da operação de paz, de que ela é imbuída de superioridade e autoridade a respeito de como garantir o interesse da população onde intervém. Assume-se, então, que a população local tem um interesse objetivo, que estaria acima de suas próprias vontades e desejos mais cotidianos. Tal interesse seria a conquista de um Estado de Direito, o qual, por inaptidão de várias ordens, a população sozinha não conseguiria alcançá-lo.

A operação de paz exerceria uma “representação virtual”, que “nas palavras de Burke (1942 [1792]) é aquela em que há comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais eles atuam – embora os primeiros (fiduciários) não tenham sido, de fato, escolhidos pelos segundos” (apud GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 89). Apesar de a representação virtual abordar a dimensão substantiva da relação, ela se sustenta por uma assimetria entre representante e representado e acaba por dar pouca ou nenhuma ênfase à voz do representado. Por esse modelo, a população receptora de intervenções internacionais não disporia de espaços para levar as suas manifestações a público ou requerer que seus anseios venham a ser atendidos por aqueles que dizem agir em seu nome.

Pitkin contesta o entendimento burkiano, porque a “boa representação” é algo que estaria entre a independência completa do representante e as demandas do mandato imperativo concedido pelo representado.

O conceito de representação em si é o que conta como verdade em cada uma das duas posições conflitantes. (...). Este requisito paradoxal, imposto pelo significado do conceito, é precisamente o que é espelhado nos dois lados da controvérsia mandato-independência (PITKIN, 1984 [1967], p. 153).

A partir da formulação da autora, compreende-se que a representação política carrega consigo uma tensão constitutiva, cujos polos são ocupados, cada um deles, pelo representante e pelo representado. Essa polaridade gera conflito entre esses dois atores. De um lado, o representado tem agência e capacidade de julgamento sobre o que é melhor para si. Se, nesse sentido, ele não fosse autônomo, a relação seria meramente uma situação de tutela e não mais de representação, porque as suas vontades seriam desconsideradas, ainda que em nome do seu próprio interesse. Por outro lado, o representante tem discricionariedade para agir em nome do melhor interesse do seu representado e, em tese,

ele tem discernimento para decidir sobre como atender esse interesse, o qual, muitas vezes, não coincide com o desejo do representado. Apesar de, nessa relação, representante e representado terem como finalidade o melhor interesse do segundo, os meios pelos quais se alcança esse objetivo nem sempre são os mesmos para ambos. Daí surge um debate que muitos autores consideram um impasse: o representante deve seguir o mandato que lhe é atribuído pelo representado ou deve agir em favor dele de forma independente?

Para Pitkin, a boa representação deve contemplar esses dois polos opostos, porque a completa independência das ações do representante em relação às considerações do representado, acaba por desconectar esses dois entes; mas também, se o representante faz exatamente o que o representado deseja, mesmo sabendo que isso não é a melhor opção para ele, o primeiro não estará agindo da melhor forma possível para preservar o bem-estar do segundo. Segundo a autora, a simples imitação não é, por definição, uma representação (1984 [1967], p. 145). Assim, na representação política, as ações do representante devem ter conexão com as preferências e desejos do seu representado.

Em relação ao caso aqui estudado, um questionamento deve ser feito a partir dessas formulações teóricas: “A relação entre a operação de paz e a população de Kosovo atende aos dois polos da representação de forma equilibrada?”.

Inicialmente, a população local não se opõe a uma intervenção internacional, porque não há condições para que ela o faça inicialmente. Imersos em conflito ou numa situação de desestruturação política e social, não há possibilidades para que os atores locais se organizem e façam frente a uma ação internacional, e muito provavelmente a presença desse agente exógeno é bem-vinda para que se estanque a guerra e se proporcionem bases para a reestruturação do território. Nesse ponto, é importante destacar que as primeiras operações de paz que inauguram a intervenção não são aquelas que assumirão a administração interina. Em casos como os de Kosovo e do Timor Leste, para que a UNMIK e UNTAET pudessem, respectivamente, atuar em esferas de governo, houve precedentemente uma operação de paz de cunho exclusivamente militar⁵⁹, responsável por encerrar o conflito ainda em andamento e garantir segurança para a equipe da missão seguinte. A segunda operação de paz⁶⁰ consegue, então, apoderar-se de capacidades e papéis políticos exercidos tipicamente por atores domésticos. Em suma, a missão militar

⁵⁹ Nos dois casos, as operações de paz foram conduzidas por órgãos regionais e não pela ONU. Na seção 2.3, elas são aquelas categorizadas como *peace support operations*.

⁶⁰ A segunda operação de paz é de caráter essencialmente civil, mas pode ter um braço militar importante.

atenderia os anseios imediatos de uma população em situação de guerra, mas isso não é automaticamente estendido à missão que atuará no pós-conflito.

Se num primeiro momento, o discurso de proteção de direitos humanos abarca as demandas de dois representantes distintos, isso não se sustenta por muito tempo, porque o contexto dos Estados frágeis tende a mudar e, muitas vezes, de forma bastante rápida. As partes beligerantes podem se descomprometer com acordos de paz e reassumir o conflito, preterindo qualquer esforço da operação. Em outras situações em que progressivamente há estabilização da paz, os atores locais – tanto os governamentais como os da sociedade civil – adquirem capacidade de se reorganizar, ocupar os ambientes políticos e retomar os processos de decisão, ainda que de forma embrionária e precária, como aconteceu em Kosovo.

Um dos principais esforços das operações de paz que assumem funções para a reconstrução de Estados falidos é justamente empoderar os atores locais e construir estruturas políticas, que levem à consolidação de um Estado de Direito. Contudo, esse objetivo apenas tem chances de sucesso se os atores locais compartilharem da mesma proposta da comunidade internacional e aceitarem a agir de forma convergente, ou seja, os dois representados precisam ter demandas comuns em relação ao projeto político do território em questão, caso contrário, a estratégia falha, porque a operação de paz se “suicida”, já que ela mesma é, em grande parte, responsável por criar condições que permitirão que futuramente ela seja questionada. Com a crescente maturidade política dos atores domésticos e das instituições de governo, a intervenção internacional parecerá cada vez mais invasiva e exógena, já que ela provavelmente disputará espaços com representantes locais que se fortalecem; essa disputa não diz respeito somente ao acesso ao poder, mas a paradigmas distintos que orientarão o futuro do Estado.

Se não houver uma percepção sagaz e sensível por parte da operação de paz sobre essa mudança de contexto e o reconhecimento da capacidade de os atores locais incidirem nos processos decisórios, ela insistirá unilateralmente na sua metodologia para alcançar uma paz sustentável. Aqui, não desconsidero casos em que as elites políticas são oportunistas e tentam ganhar vantagens para si ou quando atores pouco confiáveis (*spoilers*), como organizações criminosas e máfias, disputam o acesso ao poder institucionalizado. Situações como essas são frequentes, principalmente em Estados falidos, justamente porque há indefinição nos espaços políticos, o que torna a disputa por eles exacerbada. O dilema deve ser encarado: ainda que perceba o jogo político de atores perniciosos para se apropriar do

desenvolvimento do Estado, essa situação licencia a operação de paz a tomar as rédeas da representação da população local e afirmar que se está agindo no melhor interesse dela? As respostas parecem estar calcadas no julgamento do que é certo e errado a partir de uma avaliação objetiva, mas é também uma percepção decorrente de visões de mundo⁶¹. A decisão de simplesmente preterir os atores locais e as suas decisões nos processos políticos é resultado da inferência de superioridade às suas capacidades de representante e de infalibilidade às suas ações. Se o voto, como dissemos, não é suficiente para conferir legitimidade à conduta do representante, tampouco o autojulgamento parece solucionar a questão.

Na prática, em algum momento do pós-guerra, a população local terá diante de si dois representantes competindo pelo exercício das mesmas funções. Assim como sugere a lei da física de que dois corpos não podem ocupar o mesmo lugar ao mesmo tempo, a alcunha de “intruso” deverá caber a um dos protagonistas da disputa, e não é surpreendente que ela seja atribuída à operação de paz.

Diante disso, resta à missão duas saídas: retirar-se completamente do território onde se encontra ou galgar legitimidade à sua presença e às suas ações.

Apesar de não podermos nos rogar de estabelecer o que se espera de uma missão de paz em termos de sua conduta, não é possível também ignorar a ingrata posição que ela ocupa. Quando responsável por uma administração interina, a operação de paz não apenas assume duas relações de representação, mas também outra duplicidade de papéis: o de representante da população e o de governo, como se assim desdobrasse em fractal. Isso não é uma questão exclusiva das operações em si, mas característico da representação política no governo representativo, que segundo Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2006, p. 60).

Ao realizarem ações de *statebuilding*, a UNMIK, por exemplo, atuou como representante de um modelo semelhante ao do governo representativo e passou a estar sujeita às suas limitações estruturais. Os autores explicam que a dupla função da representação política moderna se dá da seguinte forma:

⁶¹ A ICISS ilustra também que, muitas vezes, as operações de paz podem ser responsáveis por causar distorções em economias frágeis, além de criar expectativas irreais em partes da população local por causa da súbita entrada de moeda estrangeira que acompanham a intervenção militar e, posteriormente, as operações de paz civis. “Em muitos casos, elites locais podem buscar tirar proveito da situação e criar redes e práticas corruptas. Elas se opõem à retirada antecipada da intervenção e, ao mesmo tempo, enfraquecem as expectativas de sucesso econômico e reabilitação política do país”. (2001, p. 44)

De um lado, é representação *perante* o poder, quer dizer, defronte o Estado e o governo (poder executivo), e visa fazer valer a voz e interesses do representado junto a e, se for preciso, contra essas instâncias; do outro, trata-se de representação no poder, ou seja, é constituída como governo ou como uma parte dele para mandar sobre a população, embora isso possa ser feito em nome do “governo do povo sobre o povo”. (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 60)

Assim, ao mesmo tempo em que as operações de paz se colocam em nome da população e da comunidade internacional, em nível doméstico, para fazer valer as duas representações, ela precisa submeter a população local ao seu comando.

A partir disso, retornamos ao questionamento sobre as possibilidades de se conferir legitimidade às ações das operações de paz, enquanto como representante, e por que meios teóricos e práticos isso pode ser feito. Sobre isso, dedicaremos a seção 4.3.

4.2. Operação de paz: uma questão de e para soberania

Na seção anterior, descrevemos a dupla representação desempenhada pela UNMIK em dimensões internacional e local. Contudo, é natural o questionamento sobre como isso acontece num contexto em que o sistema internacional é organizado pelo respeito à soberania estatal, que confere independência, unidade e igualdade jurídica a cada Estado reconhecido. Segundo essa lógica vestifaliana, qualquer tipo de ação ou ator exógeno seria considerado, mais do que uma intervenção, uma violação da norma de não intervenção.

Com o objetivo de não reduzir o debate a respostas prontas que levariam facilmente à conclusão de que operações de paz são ilegais, ilegítimas e amorais, dedico esta seção à apresentação de um modelo que explica o mecanismo pelo qual elas transitam entre essas duas dimensões sem relegar o tema da soberania a esse debate, uma vez que a sua abordagem é central para o avanço analítico da atuação das operações de paz. Esse esforço teórico se pretende em consonância com as formulações atuais da literatura, mas também dos atores políticos envolvidos com o tema das operações de paz, dentre os quais estão a própria comunidade internacional, que buscam saídas normativas e possibilidades práticas para resolver o dilema das missões e, assim, evitar impasses como os que ocorreram em Ruanda, Bósnia e Somália. Aqui, eximo este trabalho de investigar os reais interesses dos tomadores das decisões objetivados por meio de uma intervenção.

Na primeira etapa desta seção, introduzo o conceito de “Responsabilidade de Proteger” (*Responsibility to Protect*), cunhado pela Comissão Internacional para Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, sigla em inglês para *International Commission on Intervention and State*

Sovereignty)), que versa sobre um novo entendimento da soberania, diferente daquele de abordagem vestifaliana. Essa abordagem é coerente com o modelo a ser apresentado na sequência, que explica a transitoriedade das operações de paz entre as dimensões local e internacional. Já ao final desta seção, discorro sobre as implicações desse modelo para a dupla relação de representação descrita na seção 4.1 e faço apontamentos acerca da produção de legitimidade das operações de paz, tema da seção 4.3.

4.2.1. “Responsabilidade de proteger”: a conciliação entre antagônicos

(...) se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a uma Ruanda, a uma Srebrenica - a graves e sistemáticas violações dos direitos humanos que afetam todos os preceitos da nossa humanidade comum? (ANNAN apud ICISS, p. 2)

A partir da década de 1990, as operações de paz enfrentaram contextos muito distintos daqueles da época da Guerra Fria, como aqueles encontrados em Ruanda, Bósnia, Somália e Kosovo. Esses episódios trazem à baila questionamentos contundentes acerca da legitimidade das intervenções em favor de causas humanitárias e suscitaram críticas pesadas contra a ONU e os países interventores. Nos dois primeiros países, as operações de paz foram consideradas omissas e lentas diante do genocídio em curso: para defender as populações locais de uma política de Estado atroz, era necessário empregar o uso da força e rapidamente. Deveria a comunidade internacional assumir tal posicionamento? Nos outros dois casos, os questionamentos se davam justamente porque o uso da força havia sido empregado: além de acusações de que os recursos militares utilizados tinham sido desproporcionais, havia indagações sobre o direito de a comunidade internacional de intervir valendo-se de meios coercitivos, ainda que fosse para defender a população local, violando a soberania estatal. O tema que explicitamente motivava as incertezas da ONU em como agir era o da soberania dos países que sofriam as intervenções, já que no sistema internacional é consolidada a obrigação de os Estados respeitarem mutuamente essa norma⁶².

⁶² De acordo com a ICISS (2001, p. 12), “a norma de não intervenção é consagrada no artigo 2.7 da Carta das Nações. Um Estado soberano tem competência, pelo Direito Internacional, de exercer jurisdição exclusiva e total dentro das suas fronteiras territoriais. Outros Estados têm o dever correspondente de não intervir nos assuntos internos de um Estado soberano. Se esse dever for violado, o Estado vítima tem também o direito de defender a sua integridade territorial e independência política”.

A despeito da pertinência dessas críticas, os dizeres do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, revelam uma preocupação perturbadora: o que a comunidade internacional deve fazer ou como ela deve se comportar diante de situações em que os direitos humanos de populações inteiras estão sendo violados de forma sistemática e brutal?

Posto que o dilema não pode se encerrar num estado de consciência infeliz da comunidade internacional, para Annan, era necessário sedimentar um consenso e estabelecer princípios para enfrentar conflitos complexos em diferentes partes do mundo e, principalmente, buscar uma resposta cabal sobre a possibilidade de intervenção para a proteção de direitos humanos em âmbito doméstico. Em grande medida, esse dilema é gerado por uma questão constitutiva da própria ONU: após a Segunda Guerra Mundial, a organização foi concebida para assegurar a soberania dos Estados, mas atualmente a maior parte dos conflitos são interestatais, o que acaba por desafiar a sua lógica institucional.

Em setembro de 2000, foi anunciada na Assembleia-Geral da ONU a Comissão Internacional para Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, sigla em inglês para *International Commission on Intervention and State Sovereignty*), composta por especialistas de vários países, cuja criação fora uma iniciativa do governo do Canadá e de um grupo de fundações. O objetivo dessa instituição era alinhar o entendimento da comunidade internacional sobre a intervenção para fins humanitários.

Nosso mandato era, em linhas gerais, construir uma compreensão mais ampla do problema da conciliação entre intervenção para fins de proteção humana e soberania; mais especificamente, foi para tentar desenvolver um consenso político global sobre como sair da polêmica – e muitas vezes paralisia – em direção à ação dentro do sistema internacional, em particular por meio das Nações Unidas. (ICISS, 2001, p. 2)

Para isso, a questão deveria ser abordada de forma holística com destaques para aspectos legais, morais, operacionais e políticos a partir de consultas a atores variados em diferentes partes do mundo. No seu relatório, a ICISS (2001, p. 5) alerta para o desafio da empreitada: “Encontrar um consenso sobre intervenção não é simplesmente uma questão de decidir quem deveria autorizá-la e quando é legítima empreendê-la”.

Em dezembro do ano seguinte, a ICISS publicou um relatório em que apresenta o conceito de “Responsabilidade de Proteger” (RdP). A sua principal novidade é a proposta de conciliação entre “soberania” e “intervenção” que, por uma perspectiva vestifaliana, são irremediavelmente antagônicos. De acordo com ele, a soberania impõe obrigações aos Estados de duas ordens. A primeira é de ordem externa: ele deve reconhecer e respeitar os seus pares como unidades equivalentes. A segunda, no âmbito interno e em relação à sua

população: o Estado é responsável por proteger os direitos e o bem-estar de seus cidadãos. Como destaca o relatório, isso equivale dizer que a soberania não garante ao Estado o poder ilimitado contra a sua própria população.

O entendimento ortodoxo da soberania como una e indivisível não é compatível com o conceito de RdP, que a entende como dual, pois ela encontra fonte de legitimidade na normativa jurídica que rege o Direito Internacional na dimensão internacional, mas também na população que está submetida ao seu controle na dimensão local. A posição de autoridade, então, se inverte: se antes a concepção vestifaliana atribuía autoridade irrevogável ao Estado sobre os seus súditos, aqui ele deve estar submetido às necessidades de seus representados sob o risco de perder o seu posto. Há uma superação do conceito de vestifaliano de soberania⁶³, já que ela deixa de ser absoluta para ser passível de relativização, dependendo da conduta do próprio Estado. Disso decorrem implicações para as autoridades estatais, que se tornam responsáveis por providenciar e proteger o bem-estar dos seus cidadãos (ICISS, 2001, p. 13). Essa responsabilização, segundo a ICISS, contribui para a consolidação da agenda de direitos humanos nos âmbitos internacional e nacional e fortalece instrumentos normativos como a Declaração Universal de Direitos Humanos e as Convenções de 1966 sobre direitos civis-políticos e direitos sociais, econômicos e culturais, mecanismos usados para a punição de abusos (IBIDEM, p. 6). O objetivo seria mudar de uma cultura orientada pela “soberania impune” para outra que privilegiasse a *accountability* interna e externa dos atores do Estado.

Se o Estado for incapaz e omissivo em evitar o sofrimento de sua população ou for autor de ações que violam os direitos de seus cidadãos, ele conseqüentemente falha com a sua segunda obrigação, perdendo o *status* de soberano. A soberania e a responsabilidade de proteger recaem, então, sobre a comunidade internacional, a qual passa a ser obrigada a agir em duas circunstâncias, delineadas pela ICSS. A intervenção militar é justificada nessas condições:

Perda da vida em grande escala, real ou apreendida, com intenção genocida ou não, que é o produto ou de ação deliberada do Estado, ou negligência ou incapacidade do Estado para agir, ou uma situação de falha do Estado; ou "limpeza étnica" em grande

⁶³ A ICISS define “soberania”, segundo a perspectiva vestifaliana, da seguinte forma: “a identidade legal de um Estado no Direito Internacional. É o conceito que proporciona ordem, estabilidade e previsibilidade nas relações internacionais, uma vez que os Estados soberanos são considerados como iguais, independentemente do seu tamanho ou riqueza. O princípio da igualdade soberana dos Estados é consagrado no Artigo 2.1 da Carta das Nações. Internamente, soberania significa a capacidade de tomar decisões com autoridade no que diz respeito às pessoas e recursos dentro do território do Estado. Geralmente, no entanto, a autoridade do Estado não é considerada absoluta, mas limitada e regulada internamente por acordos de partilha de poder constitucional. (2001, p. 12)”.

escala, real ou apreendida, se realizada para matança, expulsão forçada, atos de terror ou estupro. (ICISS, 2001, p. 32)

A partir disso, o RdP estabelece um mandato claro para a comunidade internacional e, posteriormente, para as operações de paz: proteger uma população em situação de crise ou violação humanitária.

Segundo a ICISS, a “Responsabilidade de Proteger” não visa enfraquecer ou descartar o conceito de soberania em si, mas a adaptá-lo à nova conjuntura. “Não há transferência ou diluição da soberania estatal, mas uma recharacterização: de soberania como controle, para soberania como responsabilidade”. A comissão destaca que, em um sistema internacional, marcado pela assimetria de poder e de recursos, a soberania é, em muitos casos, a única forma de defesa e garantia da autodeterminação dos povos para desenvolver e consolidar suas identidades e escolhas políticas. Contudo, ela deve ser entendida mais do que um princípio das relações internacionais. Diante disso, há duas constatações imediatas. A primeira é de que o conceito de soberania se conserva como elemento relevante na condução das relações internacionais, principalmente porque a ICISS pretende justificar as intervenções somente para propósitos humanitários⁶⁴. A outra constatação é que, ao adotar a nova compreensão de soberania, significa refutar completamente a sua perspectiva vestifaliana.

De longa data, o debate sobre a presença internacional se dá em torno do “direito de intervir”. Em vez disso, a comissão, de forma sagaz, propõe o seu argumento em torno da “intervenção militar com propósito de proteção humana”. Não se trata meramente de uma alteração linguística, mas de mudar o registro analítico para que a soberania não seja contraposta à intervenção. A ideia é deslocar o foco do Estado para a população que necessita dessa intervenção. Assim, o alvo da ação interventora não é mais a agressão externa, mas sim a proteção humana. Esse olhar tem implicações também para o entendimento de segurança humana⁶⁵. Para a comissão, a intervenção aqui é entendida

⁶⁴ Em seu relatório, a ICISS define também situações que, apesar de serem violações de direitos humanos, não justificam a intervenção externa, como discriminação racial ou encarceramento de opositores políticos, assim como a supressão de direitos políticos em governo autoritários e o resgate de cidadãos de um país em território estrangeiro. Para a comissão, esses são casos que devem ser denunciados na esfera internacional, mas os mecanismos para lidar com eles não incluem a intervenção.

⁶⁵ O foco do debate acerca da segurança sai do âmbito da segurança territorial e passa pela abordagem humana. A partir da perspectiva do RdP, o Estado deve priorizar os interesses de sua população que digam respeito “a sua integridade física, o seu bem-estar econômico e social, o respeito a sua dignidade e valor como seres humanos e a proteção de seus direitos humanos e liberdades fundamentais”, que o ICISS aponta como compreendidos no conceito de “segurança humana” (2001, p. 15).

como aquela realizada contra um Estado ou seus líderes, sem o seu consentimento, por propósitos considerados humanitários ou protetivos⁶⁶. (ICISS, 2001, p.8)

É relevante destacar que a RdP atende à justificativa para operações militares. Um dos casos emblemáticos, utilizado como subsídio empírico para o desenvolvimento do conceito, foi a intervenção militar da OTAN em Kosovo (1999), já que a ação foi considerada unilateral pelos seus opositores, por não ter tido a aprovação formal pelo Conselho de Segurança, como será explicado no capítulo 5⁶⁷. Contudo, proponho estender o conceito para operações multidimensionais de *statebuilding*, como a UNMIK, porque o debate entre soberania e intervenção não apenas se aplica a esse tipo de missões, mas elas são a maximização de uma ação interventora e, consequentemente, o extremo da distensão dos limites da soberania, principalmente quando ela se torna responsável pela administração interina do território. Assim, os mesmos dilemas que recaem sobre operações militares também se aplicam a essas operações de paz. Ademais, o relatório da ICISS aponta que a Responsabilidade de Proteger é composta por três dimensões: a responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir, ou seja, o conceito não se limita ao momento de intervenção militar (reação) somente, mas pressupõe que antes disso tenha havido esforços para preveni-la e também ações para a reconstrução do país, caso haja a intervenção. Sobre essa última etapa, ela raramente é conduzida pela operação militar, mas sim por uma subsequente, cuja composição e ações se expandem para o âmbito civil. Para as ações de reconstrução, a ICISS (2001, p. 39) prevê que “os agentes internacionais ajam em parceria com autoridades locais, com o objetivo de progressivamente transferir a eles a autoridade e a responsabilidade de reconstruir”. Dessa forma, não há como pensar a Responsabilidade de Proteger restrita à ação militar, porque para alcançar os objetivos finais a que se propõe ela necessita de uma segunda operação de paz que conduza as atividades de reconstrução política.

A ICISS endossa a autoridade da ONU sobre a decisão de intervir, já que, segundo o seu relatório, a organização possui bases legal e moral para isso. Apesar de o artigo 2.4 da Carta das Nações Unidas determinar expressamente a não intervenção, ela também estabelece, segundo o artigo 24, que a organização tem a responsabilidade de manter a paz

⁶⁶ Como destacado na seção 2.2, Krasner designa uma série de situações que, em maior ou menor grau, podem ser consideradas interventoras em um país.

⁶⁷ A partir do conceito de Responsabilidade de Proteger, as declarações do então primeiro-ministro britânico, Tony Blair, de que a intervenção da OTAN teria sido ilegal, mas era legítima, faria sentido, porque o alvo da ação da intervenção não era o Estado (no caso, a Iugoslávia), mas uma população sujeita a um Estado violador de direitos humanos.

e a segurança e, por isso, deve tomar as medidas apropriadas, se necessário. O capítulo 7, usado para justificar operações de paz, é aquele que confere discricionariedade à organização para “determinar a existência de qualquer ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão” (artigo 39). Por fim, o artigo 42 permite o uso da força em situação de exceção, quando todos os outros meios tiverem sido esgotados na tentativa de refrear a ameaça à paz. A ICISS destaca que a autoridade da ONU para tomar decisões desse tipo não decorre de poder coercitivo, mas de sua legitimidade:

A ONU (...) é inquestionavelmente a principal instituição para construir, consolidar e usar a autoridade da comunidade internacional. Ela foi criada para ser o pivô de ordem e estabilidade, o quadro em que os membros do sistema internacional negociaram acordos sobre as regras de comportamento e as normas legais de conduta adequada, a fim de preservar a sociedade dos Estados. Assim, simultaneamente, a ONU era para ser o fórum de mediar as relações de poder; para realizar a mudança política que a comunidade internacional considere justa e desejável; para promulgar novas normas; e para conferir o selo de legitimidade coletiva (ICISS, 2011, p. 48)

A partir disso, o Conselho de Segurança é o órgão do sistema ONU indicado para lidar com assuntos militares, como as intervenções. No entanto, o relatório destaca que a sua estrutura pode representar um impasse por causa da possibilidade do uso de vetos pelas cinco potências mesmo para casos de riscos para a segurança humana. Para isso, são propostas algumas orientações. A primeira é que haja um compromisso internacional, especialmente entre esses cinco países, a respeito de situações em que a intervenção é requisitada para causas humanitárias, construindo-se um “código de conduta”. Isso equivale dizer que os países devem colocar a proteção dos direitos humanos – como valor universal – acima dos seus interesses particulares. Se ainda assim esses interesses pesarem contra a intervenção, cuja causa seria considerada legítima, a ICISS menciona o instrumento de “abstenção construtiva” a ser usado pelo país que não deseja comprometer seus interesses nacionais: “é inconcebível que um veto possa se sobrepor ao resto da humanidade em assuntos que geram grave preocupação humanitária” (ICISS, 2001, p. 51). Caso uma intervenção seja impedida de ocorrer pelo veto, a ICISS propõe a utilização da Assembleia-Geral como forma de pressão: nesse fórum os países deveriam manifestar a sua insatisfação com a decisão do Conselho de Segurança e requerer providências, o que poderia levar à revisão do resultado. Outra opção seria as operações de paz serem conduzidas por organizações regionais, o que, a rigor, foi feito pela OTAN no caso de Kosovo, mas ainda assim não a livrou de críticas⁶⁸. Além dos vetos, a organização se

⁶⁸ No capítulo 5, veremos como o caso suscitou um extenso debate na comunidade internacional e entre acadêmicos, até hoje não pacificado. Pontes Nogueira (2000) alega que a ação da OTAN foi ilegal, principalmente porque não contou com a autorização do Conselho de Segurança e violou a soberania territorial da Iugoslávia. Já Rodrigues e Souza (2012, p. 33) não consideram a ação ilegal porque,

preocupa em destacar outras duas características do Conselho de Segurança que têm decorrências para a execução de uma intervenção. A primeira é o fato de ele não ter meios próprios para agir, ou seja, a composição de forças de paz depende da vontade política de países, por isso o compromisso internacional é mais uma vez reiterado. A segunda é sobre o mecanismo de *accountability* a ser usado, caso o Conselho de Segurança incorresse, ele próprio, em abuso numa situação de intervenção. A ICISS indica que o único fórum possível de ser acionado é a Corte Internacional de Justiça, mas destaca que, na prática, o Conselho de Segurança goza de ampla autoridade no sistema internacional e suas ações não são, inicialmente, passíveis de revisão.

A comunidade internacional não absorveu o mandato do RdP imediatamente em suas práticas e instituições. Após a sua apresentação, houve uma sequência de debates a seu respeito ao longo das décadas de 2000 e 2010. Somente em 2005, na ocasião do World Summit⁶⁹, em 2005, o RdP foi assumido formalmente pela ONU como diretriz para as intervenções humanitárias. Apesar de a Assembleia-Geral adotar o conceito naquele ano, alguns defensores da RdP apontam que o termo sofreu eufemismo para confortar as hesitações e os incômodos de muitos países, o que levou a apelidarem a versão de “R2P *lite*”. As discussões a seu respeito continuaram posteriormente a isso. Em 2011, o Brasil cunhou a noção de “*Responsibility while Protecting*”, que enfatiza a prevenção como a melhor política para se evitar um conflito e salienta a preocupação em monitorar e avaliar o uso da força no âmbito do RdP.

4.2.2. Críticas à “Responsabilidade de Proteger” e seus avanços

O conceito traz uma contribuição teórica por quebrar a rigidez vestifaliana da soberania em favor dos direitos humanos. A ideia de que os Estados não têm autoridade suprema e incontestável reduz a possibilidade de infligirem sofrimento às suas próprias populações de forma deliberada. A “Responsabilidade de Proteger” destaca que os governos têm obrigações a serem cumpridas com suas populações, e o desrespeito a elas

segundo eles, o Conselho de Segurança não tem monopólio do uso da força. Nesse caso, a ação seria justificada em legítima defesa por parte da OTAN, porque as ações da Iugoslávia ameaçariam as fronteiras de seus países-membros.

⁶⁹ O *World Summit on the Information Society* foi uma dupla de conferências, organizada pela ONU, dedicada a temas como informação, comunicação e sociedade da informação. Essas duas reuniões aconteceram em 2003 e 2005, em Geneva e Tunis, respectivamente.

são passíveis de contestação e de sanção por mecanismos já previstos no Direito Internacional. A impunidade, decorrente da independência soberana, é colocada em xeque, e isso, sem dúvida, é uma forma de proteger populações dos desmandos ensandecidos de governantes inconsequentes. Ao mesmo tempo, o conceito também confere à comunidade internacional obrigações com a proteção de populações, independentemente de suas nacionalidades. Além de convocar os países a prestarem contas sobre os seus compromissos com os direitos humanos, o estabelecimento dessas obrigações corrobora para evidenciar as lacunas e as omissões presentes nas relações internacionais. Dessa forma, a RdP consegue conciliar, em plano teórico, a intervenção e a soberania (estatal), dois elementos considerados antagônicos⁷⁰, como o próprio relatório da ICISS (2001, p. 17) descreve: (...) “A ‘Responsabilidade de Proteger’ é mais um conceito que liga a divisão entre intervenção e soberania”.

Apesar disso, duas são as principais críticas feitas à RdP. A primeira é que ela não foi capaz de criar um consenso entre a comunidade internacional para impasses sobre a decisão de intervir para fins humanitários. Sobre isso, é necessário antes de tudo recuperar algumas questões.

O trabalho conduzido pela ICISS foi motivado com esse objetivo, porque se afirmava que as intervenções violavam a soberania estatal. Diante disso, a comissão propôs o conceito de RdP que busca a conciliação teórica entre esses dois elementos, o que, a partir de uma perspectiva pós-vestifaliana, pode-se dizer que ele sustenta uma lógica razoavelmente aceitável e coerente. O fato de a RdP não ter sido recebida de forma pacificada pela comunidade internacional e nem imediatamente pela ONU não se deve a razões metodológicas ou a incoerências conceituais. A dificuldade de sua aceitação é resultado de outros motivos. A lógica de funcionamento das operações de paz se organiza por parâmetros pós-vestifalianos e, como descrito anteriormente, o paradigma vestifaliano ainda é dominante na estrutura de organizações multilaterais – incluindo a ONU – e na relação entre os países. A quebra desse paradigma, que se estruturou nos últimos séculos, não é tarefa fácil e nem tão desejável, já que “como princípio constitutivo do sistema internacional, a soberania ainda tem como ‘implicação operacional primordial’ a formação

⁷⁰ Alguns autores (KENKEL, 2012, p. 8; BELLAMY, 2008, p. 620) afirmam que a conciliação é feita entre a intervenção e a pauta dos direitos humanos, mas considero que o dilema não se dá entre esses elementos, mas sim entre a intervenção e a soberania, porque a justificativa que funciona como impeditivo para ações interventoras é a soberania. Os direitos humanos, ao contrário, são o que ensejam a intervenção no espectro analisado aqui.

de Estados independentes a partir da configuração territorial de uma autoridade política centralizada”. (PONTES NOGUEIRA, 2000, p. 156).

O que se verifica hoje é uma oscilação no sistema internacional entre as duas abordagens, que inevitavelmente gera controvérsias e expõe situações capciosas, de difícil resolução. Além da aceitação explícita à possibilidade de intervenção, ainda que em situações bastante específicas, o conceito implica que os países assumam a responsabilidade de proteger populações em situações limites, e isso envolve não somente disposição política para romper com alianças e conluíus, mas também requer recursos materiais. Por não dispor de contingente militar próprio, a ONU precisa da ação voluntária de seus países-membros para compor as forças de paz de cada intervenção e de contribuição financeira para obter o orçamento necessário. De acordo com a ICISS (2001, p. 71), até o momento da redação do seu relatório no final de 2001, a estimativa de investimento de todo o processo de intervenção em Kosovo havia sido de 46 bilhões de dólares americanos. Desde então, 14 anos se passaram, e a UNMIK ainda permanece no país.

Não se pode esquecer que, nesse debate, a opinião pública interna de cada país interventor costuma ser contrária a missões de paz por causa dos recursos investidos e pela possibilidade de perda de vidas em um conflito que a ela pouco diz respeito.

Bellamy (2008, p. 625) ilustra como a RdP foi recebida pelo Conselho de Segurança:

No retiro anual do Conselho de Segurança em maio de 2002, os Estados Unidos rejeitaram [a RdP], alegando que os membros permanentes não devem restringir o seu direito de exercer o seu veto sempre que quiserem. Rússia e China expressaram preocupação de que os critérios poderiam ser usados para ignorar o Conselho de Segurança. Embora o governo britânico já houvesse apresentado sua própria versão de critérios para orientar a tomada de decisões e contornar o veto do Conselho de Segurança, junto com França, ele se preocupou, porque um acordo sobre critérios não necessariamente traria a vontade política e o consenso necessários para uma resposta eficaz às crises humanitárias.

As hesitações de China e Rússia suscitam a segunda crítica à RdP. Muitos países, principalmente os menores, veem o conceito com ceticismo, porque temem que ele seja um “Cavalo de Troia” para justificar as intervenções unilaterais (IDEM, p. 617). Posicionamentos mais radicais como os de Rodrigues e Souza (2012, p. 37-38) apontam ainda que a RdP, além de ser “uma forma de intervencionismo travestido de humanitarismo”, pode ser a porta de entrada para uma sociedade de controle em nível internacional.

A contraposição entre intervenção e soberania é, na verdade, parte do problema em questão, porque acaba evidente que o fator determinante para que uma situação como a de

Ruanda não se repita ou para encontrar justificativa legal para a ação em Kosovo é a vontade política dos Estados. Se há, de fato, situações que “chocam a consciência internacional”, para usar as palavras da ICISS, como extermínio em massa e genocídios, eis um terreno de entendimento que deveria ser comum entre os países, mas evidentemente isso não é suficiente para que a demanda dos direitos humanos se sobreponha a uma variedade de outros fatores que regem as relações internacionais. A defesa da soberania não é si um problema, até porque o seu conceito foi transmutado em diversas situações na história para atender a interesses de determinados países, como já enfatizou Krasner (1999). Hoje, ela é utilizada como justificativa para evitar intervenções de qualquer ordem por ser um critério objetivo e reconhecido no sistema internacional.

Assim, ao contrário do que afirma Chandler (2004, p. 72), o problema do conceito não é o fato de ele ser pragmático, já que a sua principal contribuição é essencialmente teórica. Apesar do esforço presente no relatório de se encontrar caminhos concretos para orientar as situações em que a intervenção deve ser realizada para a proteção humana, o terreno delimitado é assaz vasto, não porque não existam critérios claros para definir situações de violação sistemática dos direitos de povos, mas porque o tracejar de suas fronteiras na prática está atrelado à vontade política e aos interesses dos países em cada situação. Ademais, ainda que houvesse concordância entre eles sobre situações que mereçam a intervenção, continua sendo um desafio encontrar um equilíbrio entre o estabelecimento de critérios objetivos a serem aplicados na condução de todas as operações de paz e a atenção às peculiaridades de cada caso.

A essas críticas, adiciono algumas considerações. Ainda que as intenções em relação à proteção humana possam ser as melhores, a RdP reitera a assimetria entre os países, assumindo que existem alguns que dispõem de meios para resolver o problema de territórios fragilizados. Esse ponto é mencionado superficialmente em uma das passagens do relatório do ICISS (2001, p. 43):

Há sempre na ONU uma provável resistência generalizada para qualquer ressurreição do conceito de "tutela", que na prática ela [RdP] represente apenas um outro tipo de intrusão nos assuntos internos. Mas os "Estados falidos" são bastante suscetíveis a gerar situações em que a comunidade internacional simplesmente não pode ignorar (...).

É claro que existem países mais estáveis e com mais recursos políticos e econômicos do que outros que estão mergulhados em uma guerra civil, no entanto, é preciso deter alguma atenção sobre os pressupostos que orientam as ações de intervenção militares, mais especialmente aquelas de *statebuilding*. Como descrito na seção 4.1, normas e

padrões internacionais são impostos goela abaixo em territórios desestruturados, como se fossem o caminho garantido para o sucesso das operações. Mas o que se verificou na maior parte da trajetória das missões é que isso não se aplica de forma matematicamente perfeita. Não há dúvidas de que há situações em que a comunidade internacional deve se mobilizar para impedir a catástrofe humana, principalmente quando ela já está em curso, mas é imprescindível a revisão de procedimentos em campo a partir de experiências passadas que não foram exitosas. Assim, não basta que as justificativas apresentadas para a intervenção sejam coerentes, afinal a proteção de direitos humanos é sempre válida e aceitável, pois como afirma Walzer (1995, apud PONTES NOGUEIRA, p. 156), “uma intervenção humanitária coercitiva é moralmente necessária quando o sofrimento e a crueldade são extremos e não há forças locais capazes de interrompê-los”.

Mas o discurso cosmopolita não é suficiente para garantir o sucesso da operação, porque essa reivindicação não preenche completamente os requisitos para que as suas ações sejam consideradas legítimas perante a população que estaria sob seus cuidados, como demonstrado na seção 4.1. Nesse sentido, a proposta de a RdP focar a sua justificativa somente para findar a crise humanitária e, por consequência, ter como centro do debate a operação militar, é incoerente, porque o cerne da controvérsia de uma intervenção não deveria ser unicamente o momento da reação, mas o que se seguirá posteriormente, até porque o debate sobre a soberania não se encerra aí, mas se intensifica na etapa de reconstrução do Estado.

A partir dessas observações, descrevo como a inovação conceitual da RdP traz consequências imediatas para o entendimento das ações de operações de paz, responsáveis pela administração interina de territórios como Kosovo⁷¹.

⁷¹ É importante reiterar que o RdP é elaborado posteriormente à implementação da UNMIK, portanto ele não poderia ter sido usado para justificá-la. Contudo, a elaboração desse conceito muito se baseou na própria experiência dessa missão e, assim, muitas decisões inéditas, que foram tomadas no contexto da intervenção em Kosovo, foram sistematizadas depois em torno da própria definição do RdP. As discussões que decorreram da criação do conceito, então, tiveram impacto na atuação da UNMIK nos anos seguintes e na concepção de outras intervenções justificadas pela causa humanitária.

4.2.3 A transição entre o internacional e o local pelas adjetivações da soberania

A concepção de soberania trazida pelo conceito de Responsabilidade de Proteger permite que uma operação de paz seja responsável pela administração interina⁷² de um território sem que seja frontalmente acusada de violar a soberania territorial de um país.

Nesses casos, a responsabilidade é transferida para as mãos da comunidade internacional, que captura a soberania do Estado violador. Para isso, é realizada uma intervenção militar protagonizada por uma operação de paz, geralmente, numa situação de conflito interno. O objetivo dessa operação de paz é primeiramente cessar o conflito e impedir o avanço das forças do Estado no seu próprio território e, então, garantir a proteção da população atacada. As operações militares costumam ter superioridade bélica e, com isso, conseguem impor a neutralização das forças locais, impedindo o governo local de atuar em qualquer âmbito onde a operação de paz está presente. Nesse momento, a soberania das autoridades locais é suspensa e a missão a detém, pois ela se torna responsável por resguardar a população local e utiliza essa motivação para justificar a sua presença ali.

No caso de Kosovo, quando Milosevic recusou retroceder a sua política genocida, a OTAN interveio militarmente em nome de causas humanitárias, capturando a soberania iugoslava sobre a província. Pontes Nogueira (1999, p. 154) descreve como isso se deu⁷³:

As justificativas para a intervenção sugeriram que a soberania sobre uma parcela do território iugoslavo – o Kosovo – foi suspensa devido à ruptura dos laços políticos que uniam a comunidade política daquela região ao Estado. Em outras palavras, ao empreender a limpeza étnica da minoria albanesa, o Estado iugoslavo perdeu a legitimidade sobre a qual se sustenta a soberania sobre aquela porção de seu território.

Uma vez que a operação militar controla a situação local, criando um ambiente razoavelmente seguro, uma segunda operação de paz, com um perfil mais civil do que militar, é designada para atuar no país, como responsável pela administração interina e a quem é entregue a soberania capturada pela missão militar⁷⁴. A ICISS (2001, p. 64) destaca

⁷² As operações de paz que se tornaram responsáveis pela administração interina de territórios foram a UNMIK (Kosovo), UNTAET (Timor Leste), UNPROFOR (Bósnia). Para todos os casos, o modelo descrito nessa seção é aplicável, mas para que a análise esteja em conformidade com o objeto desta dissertação, utilizamos a UNMIK para ilustrá-lo.

⁷³ O episódio será narrado com mais detalhes no capítulo 5.

⁷⁴ A transferência de autoridade entre as duas operações de paz não acontece de forma brusca, mas é previsto um período de transição, porque as forças militares ainda precisam garantir a segurança do local, já que a estabilidade completa não é alcançada imediatamente após o cessar do conflito. Além

em seu relatório que a transição entre autoridades interventoras é necessária, já que a operação militar não tem condições de avançar na reconstrução de Estado devido ao seu perfil e a suas capacidades técnicas; ademais, é preciso afastar o peso simbólico de que o território está sendo invadido por terceiros pelo uso da força.

Há uma necessidade (...) de transição de responsabilidade das autoridades militares para as autoridades civis assim que possível após as hostilidades terem cessado. (...), a transição para a autoridade civil deve acontecer com um atraso mínimo. O processo usual será a indicação pela ONU do Representante Especial do Secretariado-Geral, e a transferência da autoridade militar a ele, com a autoridade completa local restaurada, seguida de eleições e a retirada das forças militares. (IDEM)

O propósito da operação de paz é criar condições para que a soberania, ora retida, seja devolvida aos atores locais, mas enquanto isso não for possível ela a deterá, para então tornar-se responsável pela administração interina do território. Isso significa que ela passa a desempenhar funções que, em condições normais, pertenceriam a representantes eleitos para poderes Legislativo e Executivo e (geralmente) nomeados para o Judiciário, porque julga que os atores locais não têm condições de assumirem autonomamente essas posições logo após o cessar do conflito armado. A ideia é que, durante esse período transitório, a operação de paz ensine a elite política local a construir e conduzir um Estado de Direito, para que quando estiver pronta, ela possa assumir definitivamente o governo do território e ter a sua soberania devolvida mediante avaliações da comunidade internacional. Essa foi exatamente a orientação e conduta da UNMIK quando assumiu o controle de Kosovo após a ação da OTAN.

De acordo com ICISS (2001, p. 44), a presença do interventor suscita questões acerca da soberania do Estado, já que ela a suspende em nome da boa governança. A comissão, no entanto, destaca que a “suspensão do exercício da soberania é apenas *de facto*, para o período da intervenção e acompanhamento, e não *de jure*”. No seu julgamento, a Iugoslávia teria perdido temporariamente a soberania sobre Kosovo, mas ela não a teria perdido *de jure*.

Nesse contexto, a administração interina é uma instituição relevante, porque é a zona de intersecção entre as dimensões local e internacional, uma vez que é responsável por criar espaços institucionalizados para acomodar a operação de paz em funções políticas a fim de conseguir atuar como governo, empossada de autoridade suprema, no território

disso, como lembra a ICISS, o contingente militar pode ser convocado a cooperar na reconstrução de áreas que ainda apresentam riscos para a equipe civil atuar sozinha. A operação militar acaba, então, desempenhando o papel de polícia local e, muitas vezes, do próprio exército nacional, porque ela pode ter que defender o território.

doméstico. Na administração interina, estão previstas também as arenas de convivência com os atores locais, que interagem nesse ambiente de soberania suspensa, o que garante que a operação de paz não esteja agindo num modelo de tutela ou visando à anexação. Apesar dessa proposta de trabalho colaborativo entre o internacional e o local, isso não evita que o desenvolvimento de atividades para a reconstrução do Estado crie uma situação anômala, que Zaum (2009, p. 27) descreve como contraditória:

As práticas de *statebuilding* da administração internacional revelam uma soberania paradoxal (*sovereignty paradox*): administrações internacionais comprometem um aspecto fundamental das comunidades políticas soberanas por violar o seu direito de se governar.

O sacrifício do direito à autodeterminação seria temporário e por uma boa causa, já que a ideia é restabelecer os laços entre Estado e sociedade que foram desfeitos com o conflito. Assim, a operação de paz deve devolver a soberania que deteve, concluindo o período de administração interina. Normalmente, a população local é quem a recebe de volta por uma determinação normativa, calcada nas orientações democráticas que privilegiam a autodeterminação local.

Figura 3: Detenção da soberania de um Estado em situação de intervenção

No entanto, no caso de Kosovo, o destinatário da soberania permaneceu como uma incógnita do momento em que a missão foi instituída até a conclusão do plano de independência da província⁷⁵. Durante o período em que foram realizadas as principais atividades de reconstrução do Estado, não houve posicionamento claro se a UNMIK retornaria a soberania à Iugoslávia, respeitando a sua integridade territorial; ou se a concederia a Kosovo, tornando a província independente, como requeria a maioria da

⁷⁵ Sobre o processo de independência de Kosovo, ver seção 5.4.4.

população local, formada pelos albaneses. Assim, de acordo com este modelo, a soberania detida pela operação de paz permaneceu sem destinatário por quase uma década.

Em vez de a UNMIK condicionar as suas ações de acordo com o objetivo final da operação – devolução à Iugoslávia ou independência do território –, ela atrelou o início da discussão sobre esse objetivo final, até então indefinido, ao estabelecimento de metas a serem alcançadas pelos atores políticos locais. Knoll emprega o termo “soberania ganha” (*earned sovereignty*) para descrever a situação em que a população local só recebe a soberania se ela faz por merecer: “Elementos operacionais buscam formular indicadores de boa governança por meio dos quais o progresso da pólis é mensurado; instituições locais são, então, conduzidas de um marcador a outro, de uma fase intermediária à discussão sobre o *status final*” (2005, p. 640).

A devolução da soberania é a última etapa obrigatória da administração interina. De acordo com a ICISS (2001, p. 44),

(...) O processo de devolver a responsabilidade a comunidades locais é essencial para manter a legitimidade da intervenção em si. Intervir para proteger seres humanos não pode ser maculado com a suspeita de que é uma forma de imperialismo neocolonial. Ao contrário, a responsabilidade para reconstruir, que deriva da obrigação de reagir, deve estar direcionada ao retorno da sociedade em questão para aqueles (...) que, em última instância, deve tomar a responsabilidade pelo seu destino.

O modelo descrito reitera que a fonte de legitimidade da operação de paz parte de dois soberanos: a comunidade internacional e a população local, e disso constata-se uma das razões para os problemas que as operações enfrentam em campo. Como demonstrado na seção 4.1, a conduta das missões costuma ser alvo de questionamento por parte da população local, principalmente durante o período de reconstrução do território, que é o momento também em que a administração interina é constituída. Nessa etapa, a missão deveria buscar formas de lograr legitimidade às suas ações perante a população local, porque ela é a beneficiária dessas ações. No entanto, no caso de Kosovo, a operação de paz reiterou insistentemente o respeito à soberania territorial da Iugoslávia – desde o seu mandato – e, ao fazer isso, ela nega o seu compromisso com a população kosovar albanesa e age de forma contraditória e falaciosa, porque há muito tempo ela já capturou essa soberania em nome dessa população. Em outras palavras, a UNMIK buscou a sua legitimidade em uma fonte equivocada, uma que ela já havia preterido.

No entanto, um dos principais impeditivos para que uma operação de paz assuma seus compromissos com os seus dois representados é o fato de ela não poder reconhecer publicamente esse papel de representante. Assim como ela não pode afirmar explicitamente

que é representante da comunidade internacional, sob o risco de ser acusada de impor os seus interesses e valores em território de outrem numa toada imperialista⁷⁶, ela também não pode se assumir como representante doméstico, porque ela seria encarada como rival imediata dos políticos locais, já que estaria disputando abertamente a representatividade com eles. Nesse contexto, é preciso relembrar a relevância dos discursos utilizados para justificar as operações de paz. Uma vez que os seus conteúdos remetem a causas universais, esses discursos conferem legitimidade às condutas dessas missões, porque elas estão atreladas a interesses incontestáveis (a paz, a segurança, a boa governança), desvinculados de atores específicos, e isso permite que as operações não tenham que evidenciar as suas reais relações de representação.

As intervenções na Bósnia, Kosovo e Timor Leste foram iniciadas como resultado de preocupações em relação a emergências humanitárias e as suas consequências para a segurança regional, como o fluxo de refugiados ou o transbordamento do conflito para os países vizinhos. Questões materiais subsidiaram essas intervenções, assim como fatores ideacionais. Entretanto, uma vez que a comunidade internacional assumiu autoridade política sobre esses territórios, a ausência de instituições legítimas foi evocada como justificativa para o exercício continuado da autoridade internacional e a negação ao governo autônomo. (ZAUM, 2007, p. 233)

Em outras palavras, Zaum destaca que a justificativa de intervenção para livrar uma população de crise humanitária pode ser aceitável para a comunidade internacional e para a própria população local, ou seja, as dimensões de “prevenção” e “reação”, previstas no conceito de Responsabilidade de Proteger, não suscitam os mesmos questionamentos a respeito da legitimidade quando se utiliza a dimensão da “reconstrução” (um território) como motivação para realizar ou manter a intervenção.

O resultado de negar um dos seus verdadeiros soberanos - no caso, a população de Kosovo - tem implicações. Na prática, a operação de paz seguirá atuando no território, porque ela possui respaldo na dimensão internacional, onde também estabelece uma relação de representação. A assimetria de poderes entre os países interventores e aquele que recebe a intervenção é enorme, o que faz com que as decisões da operação de paz sejam implementadas por uma coerção, que não é essencialmente proveniente da força militar. Dessa forma, a operação mantém o seu posto de autoridade, mas isso não garante que a sua conduta seja percebida como legítima.

Ela [legitimidade] estabelece uma fundação firme para a relação entre os governantes e os governados. Se legitimidade em senso amplo simplesmente implica na ausência da

⁷⁶ Se a missão afirma ser representante de países interventores, imediatamente seriam suscitados questionamentos sobre as reais intenções por trás das intervenções, especialmente sobre a seletividade com que são criadas.

coerção, legitimidade democrática requer algo mais: um tecido de relacionamento entre governo e sociedade. (ROSANVALLON, 2011, p. 9)

Deixar de ouvir a demanda do representado para agir unilateralmente, ainda que seja para o seu bem, desfaz, como lembra Pitkin, a relação de representação. Pode ser que nada impeça a ação do interventor, mas ao final de sua trajetória ele já não será mais representante da população local. Diante do rompimento da relação, qual seria, então, o sentido de a missão de paz continuar atuando em solo, se não é capaz de absorver as necessidades da população local? É preciso lembrar reiteradamente que a intervenção se realizou em nome dessa população. Assim, o seu respaldo não pode vir somente da dimensão internacional, porque ela não é suficiente para conferir legitimidade às suas ações na relação de representação com a população local, como já demonstrado nas seções anteriores.

A próxima seção será dedicada ao debate acerca das possibilidades de produção de legitimidade por parte de uma operação de paz, enquanto representante da população que sofre a sua ação de intervenção.

4.3. Possibilidades de produção de legitimidade

As operações de paz são um dos exemplos mais emblemáticos da fusão entre as noções vestifalianas e pós-vestifalianas do sistema internacional, pois elas desafiam fronteiras nacionais, subvertem as noções de representação política nacional e sobretudo flexibilizam o entendimento a respeito da soberania, a partir das conexões que estabelecem entre as dimensões internacional e local. Diante dessas questões capciosas e do diagnóstico de que ações de reconstrução de Estado “(*statebuilding*) e formas de administração internacional devem permanecer como características proeminentes das relações internacionais nos próximos anos” (ZAUM, 2007, p. 245), é preponderante pensar sobre como as operações de paz podem se tornar elas próprias mais democráticas e, ao mesmo tempo, contribuírem com a construção de Estados também democráticos.

Nesse sentido, é preciso dar continuidade à abordagem realizada até então, que enfatiza a intersecção e a transição das operações entre as dimensões internacional e local. De acordo com Zaum, cada instância da ação de *statebuilding* internacional tem um núcleo local. Isso equivale reiterar que a legitimidade da operação de paz deve ser buscada entre os atores desse nível não somente por uma questão teórica, mas também pelas decorrências práticas que se referem à efetividade da missão. É preciso assumir que a operação de paz é

transitória e finita, ou seja, segundo o autor, “a habilidade da administração internacional de governar, construir e moldar as instituições locais são limitadas no tempo e no escopo”, ou deveriam ser. Por esse motivo, elas devem confiar nas instituições locais para alcançar as metas de reconstrução do Estado, a quem, no futuro, devolverá o governo. Considerando que o verdadeiro sucesso de uma operação de paz se verifica depois da sua retirada, a inclusão dos atores locais é condicional durante a vigência da missão para que eles tenham capacidades de conduzir o Estado de Direito autonomamente.

Atores internacionais e locais devem, então, atuar conjuntamente para reconstrução do território durante a administração interina, e as suas responsabilidades devem ser equilibradas, como destaca a ICISS (2001, p. 45): “Atores internacionais têm os recursos para fornecer um ambiente seguro para iniciar o processo de reconstrução, mas elas devem tomar cuidado para não confiscar ou monopolizar a responsabilidade política em campo”, a fim de evitar que haja uma dependência perniciosa dos atores locais em relação à missão. Nesse sentido, as demandas da população local e as peculiaridades do contexto devem ser levadas em conta, para que os programas de reconstrução e reabilitação desenvolvidos pela operação de paz possam realmente contribuir para a estruturação sustentável do território. Sem isso, a ICISS alerta que o crescimento das instituições e da economia local podem não avançar e a vontade ou a habilidade da população para assumir o governo podem ser tolhidas. Um dos pontos que a comissão destaca como fundamental para o processo de *statebuilding* é a reconciliação das partes beligerantes. No caso de Kosovo, por exemplo, os diferentes grupos étnicos devem ser acomodados em um modelo político que os encoraje a cooperar, rompendo a lógica antagônica que orientava as relações antes e durante o conflito; o objetivo é evitar que o conflito armado possa retornar ou que a operação de paz se torne um elemento permanentemente necessário para mediar as partes contenciosas.

Diante da constatação irrefutável de que a interação entre os atores locais e internacionais é relevante para o sucesso de uma operação de paz, quais são os caminhos para que isso aconteça de fato, ao mesmo tempo, em que seja possível atribuir legitimidade às condutas da missão?

Como descrito na seção anterior, não é uma possibilidade a operação de paz se assumir como representante da população, com as mesmas características e encargos dos políticos locais. Na seção 4.1, destaquei que as relações de representação estabelecidas pelas operações de paz são de origem extraparlamentar. A partir dessas duas afirmações, a tarefa desta seção é investigar vias de produção de legitimidade por representações que operam

fora do registro das eleições e tenham em vista as especificidades das missões como atores políticos.

O fato de as operações de paz serem representantes não eleitas traz uma consequência imediata: elas não são instituídas pela maioria, por isso a legitimidade de suas ações deve encontrar sua fonte para além do cômputo aritmético das vontades individuais ou da ideia de vontade geral. Nesse sentido, as reflexões de Pierre Rosanvallon (2011) acerca da produção de legitimidades democráticas podem corroborar com essa investigação.

Em *Legitimidade democrática*, o autor descreve situações ou dinâmicas que são fontes e formas de legitimidade no contexto democrático. No passado, a ideia de vontade geral sofria encarnações “fisicamente palpáveis”⁷⁷, mas, hoje, existiriam outras três maneiras menos diretas de construir generalidade social⁷⁸ (2011, p. 7).

A primeira generalidade é aquela da qual ninguém pode se apropriar, já que a suas principais características são a independência e a manutenção da distância ou equilíbrio. Nomeada como “negativa”, esse tipo de generalidade permite que uma instituição supervise ou regule atividades de outras, como é função das agências independentes e reguladoras, a quem se atribui a legitimidade da imparcialidade.

A segunda generalidade é alcançada pela “complexificação” da democracia. A ideia é multiplicar as expressões de soberania na sociedade para que se contemplem as demandas democráticas de forma mais ampla e verdadeira e não reduzida à vontade da maioria, expressa pelo voto. As cortes constitucionais são emblemáticas da generalidade de multiplicação, porque elas colocam sob escrutínio e revisão judicial decisões tomadas pelos representantes da maioria, como as casas legislativas. A legitimidade dessas instituições, chamada de legitimidade de reflexividade, vem da ideia de que todos têm direitos a serem protegidos, mesmo que haja peculiaridades entre indivíduos e independentemente de eles fazerem parte ou não do grupo majoritário.

Por fim, a última generalidade advém da atenção a todas as formas de especificidades existentes. Assim, essa generalidade leva em consideração uma variedade de situações ou da sociedade, compreendendo uma miríade de casos especiais. Não há uma

⁷⁷ Historicamente, a vontade geral passou por traduções para que tivesse concretude. Rosanvallon (2011, p. 6) exemplifica duas: “O sufrágio universal descansou sobre uma definição agregada: a vontade geral era representada como uma voz das massas dos cidadãos eleitores. O serviço civil invocou uma noção mais objetiva da generalidade: a ideia de que a razão pública e o interesse geral eram, de alguma forma, identificados com a estrutura do Estado republicano em si”. (2011, p. 6)

⁷⁸ Rosanvallon afirma que isso se deve, em grande medida, ao colapso sofrido por parte das legitimidades decorrentes de eleições e da burocracia.

instituição que seja emblemática da generalidade de atenção a particularidade, mas Rosanvallon identifica manifestações e iniciativas, que destacam esses casos e dão acessibilidade, abertura e receptividade a eles, principalmente em relação ao governo. A legitimidade dessas experiências é a da proximidade.

O que essas três generalidades têm em comum é o fato de elas serem resultados de uma abordagem dinâmica e, aqui, compreendidas como um tipo de ação. Assim, esses tipos de totalidade social não têm a ver “nem com a agregação aritmética (com a unanimidade como um ideal subjacente) e nem como uma unidade monista (com o interesse social entendido como uma propriedade estável de um corpo ou estrutura coletivo)” (ROSANVALLON, 2011, p.7), e por isso são menos concretas. As legitimidades decorrentes dessas generalidades nunca são adquiridas definitivamente, porque elas dependem da validação social de suas ações e comportamento e, por isso, elas são sempre desafiadas e abertas ao escrutínio e, conseqüentemente, mais fluidas. Como lembra Rosanvallon, nesse caso, a legitimidade é reconhecimento social e não conformidade com a norma. Essas legitimidades podem concorrer com as outras formas tradicionais (como o voto) e, ao mesmo tempo, serem complementares a elas, conferindo, por meio desse mosaico, o caráter democrático a um regime. O efeito disso é uma compreensão descentralizada da democracia, assim descrita pelo autor: “A política democrática se tornou algo mais do que meramente a eleição de representantes” (IDEM).

A partir das características que marcam a produção de legitimidade em períodos mais recentes, buscarei encontrar aspectos das operações de paz que sejam coincidentes ou apresentem semelhanças com os casos descritos pelo autor. O objetivo não é propor um modelo pronto de instituições ou mecanismos que possam produzir formas alternativas de legitimidade, porque ultrapassaria os limites deste trabalho. Para tal, seriam necessárias a coleta de material empírico e investigação mais aprofundada e focada em aspectos institucionais e sociais do Kosovo atual. O propósito aqui é apontar possibilidades de atuação da operação de paz capazes de lograr legitimidade da relação que estabelece com a população local para, então, pensarmos em formas concretas de realização disso.

Operações de paz jamais poderiam ser instituídas por eleições não somente por questões que confrontam a soberania nacional, mas principalmente pelo propósito que é colocado a elas. Dentre os muitos elementos que compõem o seu discurso cosmopolita, temos destacados dois principais. No plano internacional, as missões têm o objetivo de garantir a manutenção da segurança e da paz; no plano doméstico, a proteção humanitária das populações locais. O alcance desses dois objetivos principais passa necessariamente

pela construção e consolidação de um Estado democrático em Kosovo, de acordo com as perspectivas da própria operação de paz. O Estado de Direito atenderia a essas duas demandas, ainda que em esferas distintas. Diante disso, entende-se que as operações de paz devam agir de forma objetiva por um bem desvinculado, algo que é anunciado como o verdadeiro interesse da comunidade internacional e da população local.

Assim, uma qualidade necessária para o seu bom desempenho seria a sua imparcialidade e distanciamento de disputas políticas e cotidianas. A operação de paz deve estar e olhar sobre os conflitos, especialmente os locais. Se o seu respaldo atendesse somente à maioria, uma minoria importante estaria relegada à própria sorte, e isso seria contraditório com a justificativa da sua intervenção, ou seja, a proteção da população local. Em Kosovo, isso significaria que a vontade da maioria albanesa sempre prevaleceria perante as demais minorias étnicas, principalmente contra a sérvia, por causa do revanchismo decorrente do período opressor instalado pelo governo sérvio. A Resolução 1244 da UNMIK⁷⁹, da mesma forma que estabelecia autonomia aos albaneses kosovares, garantia o retorno seguro e os direitos dos refugiados sérvios kosovares. Essa disposição permeia a conduta da missão em diferentes searas, e isso pode ser constatado nos quatro episódios de sua atuação descritos na seção 5.4. Independentemente de a condução desses processos decisórios terem sido passíveis de críticas, em todos os casos, a missão considerou a questão da disputa étnica como uma das orientadoras para a tomada da decisão. Havia uma preocupação de evitar que as escolhas políticas prejudicassem ou favorecessem uma ou outra etnia.

A questão étnica é emblemática da complexidade de Kosovo, porque ela não se resume a ela mesma, mas toca outras dimensões do seu contexto, por isso a multietnicidade deve ser considerada em âmbitos da política e da justiça para que a assimetria numérica não se transforme em regra tirânica da maioria.

Nesse sentido, órgãos e mecanismos do Estado devem considerar essa sociedade plural de Kosovo nos seus arranjos institucionais e durante os seus processos decisórios para que os direitos das minorias sempre sejam levados em conta e que eventuais distorções geradas por eleições possam ser corrigidas. Em locais onde existe clivagem étnica, o desequilíbrio de direitos entre um e outro grupo pode suscitar políticas opressoras, o que, em situações limite, degeneram para o revanchismo e conflito armado. Rosanvallon (2011, p. 140) destaca que, em geral, as cortes constitucionais têm o papel de rever políticas que privilegiem a maioria e desconsiderem as demais minorias. Nesse sentido, essas

⁷⁹ A Resolução 1244 será detalhada na seção 5.3.

instituições teriam o papel de equalizar as condições dos cidadãos diferentes. No entanto, essa equiparação não deve se dar somente no âmbito da justiça, mas ser intrínseca em outros ambientes que incidam cotidianamente na vida dos cidadãos. As instituições devem ser organizadas para que o seu funcionamento estimule o convívio e a cooperação entre as diversas etnias. Já que elas atuam no período de reconstrução do Estado, as operações de paz têm a oportunidade de influenciar no desenho das instituições de governo, que permanecerão após a sua retirada do país. No entanto, é preciso que o processo de constituição dessas instituições também seja permeado por esse cooperativismo étnico, para que o resultado seja fruto de deliberação e congregue interesses de diferentes grupos e não uma imposição de ordem técnica por parte da missão. As operações de paz deveriam atuar como mediadoras dos diálogos entre os vários grupos políticos para evitar que assimetrias – principalmente as étnicas – possam impregnar o arranjo das instituições já em sua origem. Além disso, poderiam contribuir com o conhecimento sobre o funcionamento dos organismos governamentais em contextos democráticos para que sejam adaptados à especificidade do contexto pelos atores locais. A ideia não é fazer com que as operações de paz atuem como aquelas da década de 1950, que restringiam as suas atividades à mediação de negociações de paz e ao monitoramento acordos de cessar-fogo. Aqui, não se descarta a possibilidade de se envolverem em atividades de reconstrução do Estado, mas é pouco defensável que ajam como administradoras de territórios com poderes supremos e que tornem o processo de reconstrução política essencialmente técnico por meio de metas e fórmulas padronizadas para o alcance da democracia em contextos distintos.

A fronteira entre a posição de orientador e de tutor é tênue, mas reconhecer limites para a atuação das operações de paz é preponderante para que ela possa atuar pela reconstrução do Estado e, ao mesmo tempo, respeite o direito de autodeterminação para que a sua ação não seja desenfreada. Em Kosovo, a UNMIK se equivocou ao se colocar como ator equivalente aos políticos locais na maior parte dos processos decisórios relevantes de *statebuilding*. Em vez de assumir uma postura distanciada, ainda que envolvida e comprometida com o propósito de construção de um Estado de Direito, a missão competiu nas arenas decisórias para que o seu ponto de vista prevalecesse. Uma vez que detinha poder para invalidar as demais opiniões, a sua decisão acabava sendo a palavra final. Assumir uma postura dialógica e paciente diante dos inúmeros interesses locais sem dúvida é mais custoso, por requerer mais tempo e recursos financeiros, mas principalmente em termos político, pois pode ser mais desgastante para a operação tentar contemporizar

os conflitos de modo equilibrado do que impor uma decisão que lhe pareça objetivamente a mais correta.

Nesse sentido, também parece um erro a adoção de eleições nacionais ou municipais como procedimento padrão adotado pelas missões, primeiramente pela imaturidade das forças políticas locais, inclusive dos partidos, em relação ao novo contexto. A presença de uma operação de paz se justifica justamente porque, inicialmente, não há condições de os políticos locais assumirem o território de forma autônoma. Contudo, a operação de paz compreende que as eleições são um ritual necessário para conferir legitimidade (indiretamente) ao processo de transição, administrado por ela, porque assim a população estaria escolhendo espontaneamente os seus representantes que participariam desse processo. No entanto, os resultados dessas eleições apressadas não foram completamente satisfatórios no caso de Kosovo.

As eleições em níveis locais e central de governo têm levado à emergência de representantes públicos “legítimos” e a pluralidade das organizações e de atores políticos. Contudo, a distância entre essa legitimidade e o poder político real, que está nas mãos dos órgãos internacionais ou com incontáveis grupos de interesse não oficiais na sociedade, tem levado a uma desilusão considerável [com os órgãos eleitorais]. Sem investir nos órgãos eleitorais com poder político real para promover a mudança da sociedade de Kosovo, sua fraqueza afetará a estabilidade e o respeito entre a população. (BRAND, 2005, p. 52)

Diante do alcance limitado das eleições para a conquista de legitimidade, as operações de paz deveriam buscar a oportunidade de trabalharem em outro registro já que agem em esferas nas quais é possível a construção de outros tipos de generalidades, como aqueles elencados por Rosanvallon. A suspensão da soberania nacional faz com que seja equivocado e incoerente tentar galgar legitimidade por meios convencionais. Ademais, elas têm a capacidade de atuar em diferentes setores nesse estágio inicial da reconstrução estatal, seguindo a orientação da ONU, de que devem adotar caráter multidimensional a fim de contemplar a consolidação do Estado de Direito de maneira completa e integrada. Elas poderiam atuar como agências independentes em processos decisórios, ao mesmo tempo, como revisora dos resultados desses processos, recomendando a alteração de eventuais decisões que pudessem se tornar perniciosas no futuro. Seria ingênuo pensar que os atores políticos locais acatariam as recomendações das operações imediatamente e sem contestação, mas criar mecanismos vinculantes ou fazer uso de poderes supremos não parecem também surtir o efeito esperado. Em Kosovo, a inabilidade e o oportunismo da elite política se evidenciaram em vários momentos durante o período de administração interina da UNMIK, e nem o poder ostensivo da missão não foi capaz de garantir que esses elementos fossem afastados da vida política local. O fato de os espaços políticos não

estarem prontamente institucionalizados e consolidados apresenta um duplo desafio para essas missões: encontrar a forma que oriente uma conduta legítima para si e gere resultados democráticos para o território.

Rosanvallon afirma que uma das fontes de legitimidade vem também da proximidade do governante em relação aos casos particulares. A atenção às necessidades especiais é algo que, segundo o autor, é uma forma de produção de legitimidade (ROSANVALLON, 2011, p. 6 e 171). Sem dúvida, o contato com a população local deve ser um ponto crucial a ser aprimorado por parte da operação de paz. É necessária a existência de canais de comunicação e mecanismos que permitam o acesso não só da sociedade civil organizada, mas de cidadãos comuns, para que suas demandas venham ser representadas e defendidas. Em sociedades multiétnicas, a proximidade dos governantes com os cidadãos pode atenuar a possibilidade de recrudescimento de conflitos, já que os primeiros seriam sensíveis às necessidades e às particularidades dos segundos e buscariam formas de resolução de contendas, mesmo sem instâncias jurídicas formais.

Assim, a operação de paz deve estabelecer uma relação próxima à população local e, de alguma forma, estar acessível ao contato. Somente dessa forma, a comunidade poderá perceber a intervenção como útil e coerente para atender às demandas do seu cotidiano e outras de ordem macro. Segundo Rosanvallon (2011, p. 7), as novas legitimidades “têm a habilidade de incorporar valores e princípios, mas ao mesmo tempo elas se mantêm inoperantes a menos que tenham reconhecimento social”.

Urbinati (2006a, 2006b) é consonante com a ideia de Rosanvallon de que a legitimidade constantemente se sustenta em precariedade, podendo ser questionada sempre. Para a autora, a legitimidade dos representantes deve ser periodicamente renovada em ciclos de negociação e renegociação, criando oportunidade para que as demandas sejam tematizadas e politizadas em arenas políticas. Assim, o representante é reconduzido ao seu mandato por meio do voto, instrumento pelo qual lhe é consentida a autorização, no entanto, o processo de legitimação não se encerra nesse momento, mas ela é repactuada incessantemente, extrapolando a temporalidade do mandato e cujo protagonismo é compartilhado entre representante e representados.

(...) Pode-se dizer que a representação política provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade. Portanto, embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo. (URBINATI, 2006a, p. 193)

O registro de Urbinati é adequado para se pensar formas de legitimidade das operações de paz porque destaca o conflito como aspecto constitutivo das relações de representação. Segundo a autora, a sociedade é política, e não há como prescindir dos conflitos sociais, e o processo político, em suas palavras, “filtra ou separa parcelas irreduzíveis das identidades sociais e culturais, fazendo deles temas de alianças políticas e programas” (URBINATI, 2006a, p. 201). Nesse contexto, a representação é vista como construção contingencial no sentido de que o objeto de representação só existe posteriormente ao estabelecimento dessa relação. Assim, a autora salienta a diversidade de interesses a serem representados, o que mais uma vez desconstrói a ideia de vontade geral, pois a sociedade não é mais compreendida como elemento unitário, de voz uníssona, e por isso os representantes devem, para exercer uma boa representação, estar atentos a essas demandas e incluí-los no processo de deliberação e, por fim, em suas decisões.

Os canais de comunicação entre operação de paz e população não devem se restringir exclusivamente à vocalização de demandas, mas também a formas de prestação de contas (*accountability*) do representante ao representado. Como descrito no capítulo 1, existem meios institucionais para que a operação de paz se reporte ao Conselho de Segurança. Da mesma forma, seriam necessários mecanismos de transparência para que as ações das operações de paz possam ser analisadas e avaliadas e, se necessário, sancionadas no âmbito local. Os meios que permitem a *accountability* são essenciais para que os processos de conferência de legitimidade às operações de paz sejam encerrados e reiniciados de forma cíclica.

De acordo com os apontamentos feitos, a figura do RESG (Representante Geral do Secretariado Geral da ONU), como chefe supremo da missão de paz, deve ser repensada com cautela. Hoje, esse cargo centraliza poderes exclusivos e abrangentes não só na hierarquia da operação de paz, mas também no contexto de toda a administração interina, submetendo os funcionários internacionais, mas também sujeitando a população local às suas decisões, as quais se sobrepõem a todas as demais, conforme estabeleceu o mandato da missão e, posteriormente, o Modelo Constitucional⁸⁰. Ademais, em Kosovo, o RESG não era obrigado a interagir com as demais áreas da operação, nem estabelecer contato com a população local, e tampouco estava sujeito a qualquer tipo de prestação de contas das suas ações. Não por acaso, as decisões tomadas por ele eram unilaterais e não eram passíveis de revisão.

⁸⁰ Sobre isso, vide a subseção 5.4.1.

Como descrito, existem possibilidades para que as missões procedam de forma que se possa atribuir legitimidade às suas condutas. Nos quatro casos de atuação da UNMIK descritos no capítulo 5, havia oportunidades para que ela incidisse sobre os processos com um posicionamento mais colaborativo e menos interventor e autoritário, mas isso certamente requeria uma abordagem completamente distinta da que a orientou na época. Ao longo dessa uma década e meia de mandato, a UNMIK se desgastou perante a população local e colocou à comunidade internacional dúvidas acerca da eficiência de empreitadas ambiciosas como essas, além de confirmar a afirmação de Chesterman (2005) de que os meios pelos quais as operações de paz são incoerentes com os seus fins.

Pensar em tornar as operações de paz mais representativas é uma discussão que não se encerra somente nelas próprias, mas suscita questionamentos a respeito da própria democracia nos Estados (re)construídos após conflitos e sob intervenção internacional.

4.4. Considerações parciais

A análise da seção 4.1 leva à constatação de que o duplo papel de representante não pode se realizar de forma plena, o que dá elementos para reiterar a tese deste trabalho de que existe uma condição intrínseca às operações de paz, que é, em grande parte, responsável pelos problemas que elas enfrentam na prática.

A constituição da autoridade da missão de paz no âmbito internacional se dá principal e essencialmente por elementos formais. O vínculo se firma, antes de tudo, por um umbilical: o nascedouro de uma operação de paz é a instituição internacional, a ONU, onde ela é concebida e de onde provêm o seu mandato e a sua autorização, bem como o seu respaldo político. Além disso, os recursos financeiros e humanos que garantem o seu funcionamento são providenciados pelos países-membros da ONU. Por fim, está previsto um mecanismo de *accountability* sobre o desenvolvimento das atividades em campo à organização internacional. Como mencionado no capítulo 1, periodicamente são enviados relatórios ao Secretariado-Geral da ONU para, então, o Conselho de Segurança decidir pela adaptação, continuidade ou conclusão da operação de paz. A figura do RESG, que possui discricionariedade para agir em nome da operação de paz e é a autoridade máxima da missão e de toda administração interina, responde oficialmente ao Conselho de Segurança. Ademais, os discursos universalistas utilizados para a criação e implementação da missão, somados à reivindicação do *status* de representante mediante ao ser perfil, corroboram para

que a operação de paz assuma uma postura assimétrica em relação ao seu representado local, mas sobretudo para que o papel de representante da comunidade internacional se sobreponha àquele de representante da população local.

A operação ainda se debate com questões referentes ao âmbito substantivo da relação de representação com a comunidade internacional, pelo fato de ter que inaugurar compulsoriamente uma segunda relação de representação para atender a primeira.

Como informado, o aspecto substantivo da primeira relação de representação apenas pode se realizar mediante a uma segunda, que se dá em âmbito local. Para que isso seja possível, a operação de paz utiliza um mecanismo para capturar e reter a soberania local e, então, transitar entre uma e outra dimensão, com o objetivo de realizar suas atividades de intervenção, sem violar frontalmente a soberania estatal. Esse mecanismo é baseado em dois elementos: o conceito de Responsabilidade de Proteger e a existência de uma administração interina. O primeiro tem a função, principalmente em campo teórico, de conciliar a intervenção humanitária com a soberania estatal. O segundo funciona como uma instituição constituída por vias legais para acomodar a operação de paz com amplos poderes em território doméstico, permitindo-a desenvolver atividades de reconstrução de Estado e se posicionar como representante da população local.

Essa relação de representação com a população local parece ser ainda mais frágil do que a primeira, porque não existem elementos formais que atestem o vínculo representativo entre a UNMIK e a população de Kosovo. Como mencionado, esse representante não é eleito, por exemplo. No entanto, o que caracteriza um tipo de representação extraparlamentar nesse caso são principalmente as ações e o discurso desempenhados pelo representante, assim como o seu mandato. Desde o início da sua atuação, a razão de constituir a operação de paz é justificada em nome da população local que sofre uma séria violação de direitos humanos. A intervenção busca, antes de tudo, findar o conflito e garantir o interesse da população sob uma perspectiva humanitária. A UNMIK, então, apresenta-se como um representante que age em nome dessa população e pelo seu bem-estar, e se coloca em posição de confronto ao representante anterior (no caso, a Iugoslávia), que perdeu o seu mandato e a sua legitimidade justamente por violar os direitos de seus representados. Com esse discurso, a operação de paz assume a administração interina de Kosovo, ocupando espaços e exercendo ações de representação política, o que em tese favorece o bem-estar da população local e não da comunidade internacional. Aqui, verificamos que o que estabelece essa representação seriam os seus

aspectos considerados substantivos. Contudo, o problema que se coloca é o fato de o representado não ter consentido a autoridade para esse suposto representante agir em seu nome por nenhum meio formal ou substantivo, o que, na prática, causa estranheza não exatamente pela ausência de ritos concretos, mas porque, em determinado momento, surgem questionamentos sobre a legitimidade da conduta do representante em relação à população local, principalmente quando as suas ações não encontram respaldo nessa audiência. Se a missão é incapaz de contemplar essa segunda representação, por lógica, ela também não contempla a primeira.

A partir disso, é preciso refletir sobre possibilidades para a produção de legitimidade das missões por outras vias menos ortodoxas e que sejam coerentes com as suas características de origem. Não é possível querer delas o que não são, e está claro que elas não são e não podem ser representantes locais da forma como essa atribuição é tradicionalmente concebida. Como indicado, Rosanvallon nos instiga a pensar soluções, mas para realizá-las será necessário mais do que esforço metodológico, e sim vontade política e um olhar todo novo sobre estruturas de poder que amparam o que chamamos de democracia. Talvez seja um esforço assaz grandioso para tornar operações de paz preparadas para contribuir democraticamente com a construção do que se entende por democracia em diferentes partes do mundo. O tempo costuma nos dar uma resposta.

5. UNMIK: UMA OPERAÇÃO DE PAZ SINGULAR

Este capítulo final é dedicado ao estudo de caso desta dissertação. Com o objetivo de discorrer sobre o protagonismo da comunidade internacional no caso, dedico a primeira parte deste capítulo a um breve histórico sobre o envolvimento de países com a questão de Kosovo, recuperando momentos iniciais da desintegração da Iugoslávia. Essa colocação é pertinente, porque a origem das negociações de paz para o conflito não está localizada somente no âmbito da ONU e tem relação direta com as guerras na Croácia (1991-1995) e na Bósnia (1992-1995).

Em seguida, analiso a Resolução 1244, documento do Conselho de Segurança, publicada em 10 de junho de 1999, que regulamenta oficialmente a UNMIK e no qual constam os dispositivos do mandato da missão. Apesar de a operação de paz e a sua administração interina em Kosovo terem sido estabelecidas somente nesse momento, a comunidade internacional já estava envolvida com o processo de pacificação do conflito por meio das negociações com o então presidente da Iugoslávia, Slobodan Milosevic.

Por fim, descrevo a atuação da missão em processos decisórios relevantes para a construção de um Estado em Kosovo até o momento da independência da província, autoproclamada pelos albaneses kosovares em 17 de fevereiro de 2008.

5.1. Os precedentes da Guerra de Kosovo

O conflito de Kosovo faz parte do processo de desintegração da Iugoslávia, que se iniciou com as demandas de independências da Eslovênia e da Croácia em 1991, seguida da Bósnia e Herzegovina em 1992. As duas primeiras secessões foram a janela de oportunidade para que o discurso étnico-nacionalista de radicais, que pregavam a formação da Grande Sérvia, contaminasse as populações de sérvios espalhadas pela Iugoslávia, esgarçando assim o tecido social e político que mantinha a convivência pacífica entre grupos étnicos distintos.

O então presidente da Iugoslávia de origem sérvia, Slobodan Milosevic, iniciou uma campanha de repressão contra os croatas, ao mesmo tempo em que desenhava a formação da Grande Sérvia por meio da conquista de territórios estratégicos, como Krajina, e de uma campanha de limpeza étnica em vilarejos e cidades. O período foi marcado por um conflito

sangrento, no qual os croatas tentavam resistir às violentas investidas das tropas iugoslavas e dos grupos paramilitares sérvios, apoiadores de Milosevic.

Diante da situação, a comunidade internacional apenas se manifestou contrária às ações de Milosevic, condenando a violência, mas, ao mesmo tempo, reafirmando o apoio à integridade territorial da Iugoslávia. Para o presidente sérvio, estava claro que o Ocidente não tomaria ações militares para contê-lo, o que fez com que sentisse livre para continuar com a sua campanha (WHEELER, 1999, p. 246). À época, para muitos países, uma intervenção contra a Sérvia exporia os seus telhados de vidro, já que uma reação desse tipo seria compreendida como um atentado à soberania da Iugoslávia e apoio ao separatismo croata, e muitos deles tentavam conter movimentos desse tipo em seus próprios territórios. China e Rússia, dois membros do Conselho de Segurança com poder de veto, enfrentam até hoje essa realidade com o Tibete e a Chechênia, respectivamente.

Contudo, diante da rápida escalada da violência, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 713, de 25 de setembro de 1991, impôs um embargo de armas para a região (IDEM, p. 247). O efeito disso foi uma desvantagem no campo de batalha que pesou duramente para os croatas, que tinham dificuldade de se armarem e precisavam recorrer ao mercado negro, enquanto os sérvios já dispunham do armamento oficial do exército iugoslavo. Wheeler afirma que, na época, havia indícios de que os governos de países ocidentais enviaram armas à Croácia e fizeram ataques aéreos contra os sérvios. Em janeiro de 1992, a Comissão Europeia, por fim, decidiu reconhecer a Eslovênia e a Croácia com base no direito à autodeterminação dos povos, tendo como precedente as independências do período da descolonização, que foram aceitas diante da alegação de que os países já possuíam fronteiras no momento da secessão; assim, os limites geográficos que demarcavam as repúblicas internamente dentro da Iugoslávia deveriam valer como as delimitações territoriais dos novos países. Um mês depois, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 743, enviou uma operação de paz, a UNPROFOR⁸¹, para supervisionar o cessar-fogo na região. A independência não foi aceita pelos sérvios, que revidaram com ataques à Croácia e seguiram com o plano de expansão militar na Bósnia Herzegovina.

⁸¹ Essa missão do tipo *traditional peacekeeping* estendeu sua ação, posteriormente, à guerra da Bósnia e Herzegovina. Lá, assume características distintas da sua fase croata, pois sua atuação se dá em pleno conflito tendo feito o uso da força. De acordo com a tipificação utilizada neste trabalho, ela passa a ser classificada como sendo uma *enforcement peacekeeping*. Seu mandato na Bósnia se inicia em junho de 1992, cujo objetivo é a entrega de ajuda humanitária a Sarajevo a partir do aeroporto da cidade que, desde então, torna-se área protegida da ONU. Como veremos, ao longo da guerra civil, ela passa assumir ainda outras funções adicionais.

Paralelamente, a maior parte da população bósnia decidia, por referendo, a independência da república, o que levou à aceleração do início do conflito ali. As forças iugoslavas tinham uma estratégia particular: atingir os civis. De acordo com Kaldor (apud WHEELER, 1999, p. 249), o “erro cardinal cometido pelos governos ocidentais foi encarar os ataques contra civis como um efeito colateral do combate, não como o objetivo da guerra”. A estratégia principal dos sérvios era a limpeza étnica de cidades e vilas para eliminar os bósnios muçulmanos, os chamados bosníacos. Se houvesse uma compreensão de que os civis estavam sendo atacados deliberadamente como os principais alvos da guerra, talvez o Ocidente tivesse realizado uma intervenção no início do conflito.

O primeiro envolvimento mais contundente por parte da comunidade internacional se deu após a aparição na mídia das atrocidades contra os prisioneiros de guerra muçulmanos em campos sérvios e a situação de miséria da população; o Conselho de Segurança em 13 de agosto de 1992, por meio da Resolução 770, estendeu o mandato da UNPROFOR e, pela primeira vez desde a criação da ONU, autorizou o uso da força para garantir a ajuda humanitária em uma região. Já há alguns meses, os países se debatiam por não conseguir resolver um impasse sobre a estratégia militar a ser tomada na Bósnia. Havia uma resistência em enviar tropas terrestres, pois se temia a perda de vida de soldados estrangeiros numa guerra que não era deles. Em seguida, em nova etapa da UNPROFOR, foram constituídas “zonas seguras” (*safe zones*), locais que não poderiam ser usados com fins militares pelos bosníacos e nem ser atacados pelos sérvios, já que lá se abrigavam refugiados civis muçulmanos. Contudo, isso não impediu que um dos maiores massacres do século 20 acontecesse.⁸² Mesmo com bombardeios aéreos da OTAN, autorizados pelo Conselho de Segurança, tropas sérvias atacaram Srebrenica, uma das zonas seguras, em julho de 1995 e exterminaram pelo menos 7,5 mil homens e meninos muçulmanos, numa clara ação de limpeza étnica (GARCÍA-ORRICO, 2009; NEW YORK TIMES, 1995). Outros enclaves, Zepa e Bihac, também caíram no mesmo ano. As tropas da ONU, responsáveis por essas áreas, não tinham autorização para protegê-las com o uso da força, o que as tornavam sensivelmente vulneráveis.

Por fim, croatas e muçulmanos unidos tiveram importantes ganhos terrestres, como a retomada de Krajina, o que deu uma larga vantagem aos separatistas. Somado a isso, uma sequência de bombardeios aéreos em setembro de 1995 surtiu efeito ao desestabilizar as

⁸² Esse episódio é também relatado na seção 2.3.

tropas sérvias, obrigando Milosevic a ceder, enfim, às negociações de paz, coordenadas pelo Grupo de Contato.

O Grupo de Contato, desde 1994, composto pela Alemanha, França, Estados Unidos, Reino Unido e Rússia, tentava coordenar as negociações de paz referentes ao conflito da Bósnia que até então estavam sendo feitas de forma bilateral entre vários governos de países com as autoridades iugoslavas. A ONU e OTAN também participavam desses diálogos (MOE, 2003, p.1). Num primeiro momento, o Grupo de Contato fracassou por não conseguir alcançar uma solução para os conflitos. Sarajevo estava sitiada, e a violação de direitos humanos das minorias no restante do território bósnio era sistemática. Apesar disso, o Grupo de Contato permaneceu ativo e continuou com as negociações de paz e com a elaboração de um plano de pacificação para a república em 1995.

Os arranjos formais sobre o *status* político da Bósnia foram realizados em Dayton, nos Estados Unidos, em novembro de 1995. O acordo estabeleceu a independência da Bósnia e Herzegovina: o seu território seria preservado, mas a sua administração seria dividida entre os croatas e os muçulmanos bósnios. A UNPROFOR foi responsável pelo monitoramento do cessar-fogo e atividades de reestruturação do Estado para torná-lo uma federação governável.

5.2. O conflito chega a Kosovo

Quando as negociações finais para a pacificação da Bósnia ainda estavam em andamento, a situação em Kosovo⁸³ começara a se agravar. Desde o momento em que Milosevic retirou os direitos da Constituição de 1974, que garantiam a autonomia e proteção dos albaneses, a tensão aumentara na província. A minoria sérvia, respaldada por Belgrado, havia imposto uma série de medidas segregacionistas a eles, como a demissão dos seus cargos públicos e a exclusão do sistema de ensino estatal. Uma das respostas a isso foi a criação do Exército de Libertação de Kosovo (ELK) em 1993, financiado por albaneses erradicados na Alemanha e na Suíça e que propunha a resistência armada (WHEELER, 1999, p. 257-258).

⁸³ Apesar de sua tradicional tendência separatista, devido a sua população ser composta por 90% de albaneses, Kosovo não era uma república da Iugoslávia, mas sim uma província autônoma pertencente à Sérvia.

Apesar de a explosão do conflito ali ser iminente, os países do Grupo de Contato procuraram evitar o tema de Kosovo durante as negociações de Dayton, pois estavam cientes de que a questão era demasiadamente capciosa, a ponto de colocar por água abaixo tudo o que haviam conseguido acordar com Milosevic.

A omissão dos negociadores do Grupo de Contato acerca do futuro do Kosovo enfraqueceu a posição daqueles entre a maioria albanesa que acreditavam em uma solução política que devolvesse a autonomia da região através de mediação internacional, e sinalizou ao governo iugoslavo que a condução da política para o Kosovo era de sua competência exclusiva, ou seja, que se tratava de um problema interno da Iugoslávia. (PONTES NOGUEIRA, 2000, p. 146)

Segundo Wheeler (1999, p. 257-258), essa omissão também fez com que os albaneses kosovares, que a princípio refutavam o ELK, passassem a apoiar a organização. Entre 1996 e 1998, ela realizou atentados terroristas contra alvos sérvios e se armou suficientemente para iniciar uma ofensiva contra as tropas iugoslavas que, por sua vez, respondeu com armamento pesado e ataques aéreos e, mais uma vez, com uma campanha de limpeza étnica, agora contra os albaneses. Logo, milhares de civis foram obrigados a migrar forçadamente.

Diante do recrudesimento da repressão sérvia aos separatistas albaneses de Kosovo e as severas condições enfrentadas por civis, a comunidade internacional decidiu intervir, pois não podia correr o risco de que massacres como os da Bósnia voltassem a acontecer e ainda ameaçar o processo de pacificação do país vizinho, que estava sendo conquistado a duras penas. Os mesmos países que dialogavam para a resolver a crise na Bósnia acabaram também tomando parte nas negociações, por meio do Grupo de Contato, com Milosevic a fim de acabar com o genocídio contra os albaneses em Kosovo. Paralelamente, no Conselho de Segurança, a comunidade internacional considerou que as graves violações de direitos humanos representavam uma ameaça à paz e à segurança regional e se manifestou contra a violência de ambos os lados por meio da Resolução 1160, em 31 de março de 1998. Rússia e China, apesar de não vetarem o documento, já hesitavam a respeito de uma possível intervenção na região, alegando que os acontecimentos estavam sob jurisdição doméstica da Iugoslávia.

A comunidade internacional foi colocada numa incômoda saia justa. Se mantivesse a sua disposição inicial de preservar a integridade territorial da Iugoslávia, acabaria tendo que fechar os olhos para as atrocidades cometidas por Milosevic. O então primeiro ministro britânico Tony Blair e o presidente norte-americano Bill Clinton foram enfáticos

em defender que a comunidade internacional deveria sim fazer frente àquela situação por meio de uma intervenção justificada em nome da causa humanitária.

O Reino Unido, na época, presidente do Conselho de Segurança, tentou propor uma resolução que justificasse o uso de quaisquer meios para impedir a ameaça contra a paz e a segurança em Kosovo, mas a Rússia se opôs frontalmente, afirmando que vetaria uma proposta com esse conteúdo, alegando que o uso da força violaria o princípio de não intervenção e a própria Carta das Nações. Esse jogo de forças na esfera internacional gerou um impasse, enquanto o conflito ultrapassava limites absurdos. O clímax do caos ocorreu em janeiro de 1999, quando as forças sérvias executaram 45 albaneses da vila de Racak como retaliação à morte de dois policiais sérvios (WHEELER, 1999, p. 264).

No mês seguinte, o Grupo de Contato organizou uma série de negociações na cidade de Rambouillet, França, em que participaram os países do Grupo, a delegação sérvia (representantes do governo de Milosevic) e a dos albaneses de Kosovo (que incluía Ibrahim Rugova⁸⁴ e o ELK⁸⁵). Após duas semanas de duras negociações, os albaneses kosovares aceitaram a proposta do Grupo de Contato de acordo que estabelecia um período de transição de três anos a ser concluído com o resultado de um referendo para decidir o *status* político final da província. Até lá, os albaneses gozariam de ampla autonomia, e as forças sérvias seriam desarmadas. De acordo com Wheeler, o principal desafio dos países mediadores era conciliar a integridade territorial, princípio com o qual haviam se comprometido desde o início dos conflitos na Iugoslávia, com uma eventual votação popular que decidisse pela independência. Ao final, o acordo não foi firmado, porque no último dia das negociações os Estados Unidos incluíram no documento o “anexo B”, que estabelecia a presença da OTAN em Kosovo. Os sérvios tomaram essa disposição como uma violação a sua soberania e refutaram completamente o documento e, em seguida, iniciaram uma nova campanha de limpeza étnica em Kosovo.

Os países ocidentais, principalmente os Estados Unidos, alertaram Milosevic de que se não retrocedesse na sua ofensiva, a OTAN interviria com bombardeios aéreos. Para o presidente iugoslavo, a ameaça não era crível e nem factível, porque a medida não era

⁸⁴ Rugova era um líder político albanês, que durante a opressão do governo de Belgrado entre as décadas de 1980 e 1990, pregava a resistência pacífica dos albaneses. Foi o seu grupo político que organizou, em 1991, o referendo cujo resultado pedia a independência de Kosovo; essa foi uma das ações que levou à política violenta de Milosevic contra os albaneses da província.

⁸⁵ Inicialmente, a comunidade internacional refutava o diálogo com o ELK por não o considerar um ator político legítimo, principalmente porque as suas ações eram baseadas em métodos classificados como terroristas. Contudo, após o massacre de Racak e por causa do seu fortalecimento como organização armada, ficou claro que era preponderante envolvê-lo nas negociações.

unânime entre os membros do Grupo de Contato, já que a Rússia – sua tradicional aliada – era contra ela (MOE, 2003, p. 9). Apesar disso, o Grupo de Contato cumpriu sua promessa – mesmo sem o consentimento russo e sem uma autorização expressa do Conselho de Segurança –, e a OTAN bombardeou por 78 dias posições militares, prédios do governo, pontos de infraestrutura na Sérvia e as suas tropas em território kosovar. Milosevic, por fim, rendeu-se.

Foto 1: Sérvios mantêm estrutura de prédio bombardeado pela OTAN em 1999, no centro de Belgrado, Sérvia – Junho/2011

Apesar de ter sido decisiva para colocar fim ao conflito em Kosovo, a campanha aérea realizada pela OTAN foi duramente criticada em dois aspectos. O primeiro se referia à escolha dessa estratégia. Especialistas viam uma contradição entre fins e meios: a causa da intervenção era humanitária, e ainda assim ela ocasionou a morte de civis, já que os alvos escolhidos não eram somente militares. De acordo com Wheeler, a escolha do ataque aéreo foi feita porque ele oferecia baixo risco de perdas de contingente estrangeiro e, ao mesmo tempo, havia um entendimento equivocado por parte dos tomadores de decisão de que a rendição de Milosevic na Bósnia se dera essencialmente pelos bombardeios aéreos que sofrerá lá. Para os Estados Unidos, o presidente sérvio entregaria os pontos em Kosovo em

poucos dias após os ataques.⁸⁶ Contudo, foram necessários quase três meses de bombardeios, somados à ação da diplomacia russa e a vitórias do ELK em solo, para que ele se dobrasse definitivamente.

A segunda crítica está relacionada à legalidade da campanha aérea, porque, ao contrário de muitas ações empreendidas pela OTAN, essa não tivera autorização do Conselho de Segurança. Os países que defendiam a intervenção preferiram arcar com uma ação que seria considerada unilateral do que arriscarem a proposta de uma resolução e terem as mãos atadas com um veto russo ou chinês, que os tornaria praticamente impotentes ao derramamento de sangue. Como já mencionado, era certo que a Rússia usaria o seu poder de veto para evitar uma ação armada contra os sérvios, e muito provavelmente a China a apoiaria nesse sentido.

Dois dias após da ação da OTAN, a Rússia elaborou uma proposta de resolução para ser votada no Conselho de Segurança, pela qual a comunidade internacional manifestaria suas objeções a respeito da ilegalidade dos bombardeios. Na proposta, o país alegava que os bombardeios violavam os artigos 2, 24 e 53 da Carta das Nações. O teor presente no artigo 2 se deve à condenação, de forma abrangente, do uso da força por países. Já os dois últimos são utilizados para criticar diretamente a ausência de uma autorização do Conselho de Segurança, pois estabelecem que o uso de instrumentos e agências regionais (como a OTAN) sempre deve ser feito com o aval expresso do Conselho de Segurança. De acordo com o embaixador russo, a decisão sobre a proposta em questão se tratava de “ou reafirmar o comprometimento de um país e de povos com princípios básicos e valores da Carta das Nações, ou tolerar a situação em que uma grande força dita a *realpolitik*” (apud WHEELER, 1999, p. 278).

Sobre isso, os países que apoiaram a ação usaram argumentos distintos para defender a sua legalidade, mas todos eles tinham a proteção dos direitos humanos como principal razão para justificá-la.

Estados Unidos, seguidos da Holanda e do Canadá e União Europeia, reiteravam que a ação da OTAN tinha o objetivo de evitar uma catástrofe humanitária e encontrava respaldo legal nas resoluções 1160, 1199 e 1203, adotadas com base no capítulo 7 da Carta das Nações. A Eslovênia foi ainda mais enfática em defender a ação da OTAN, utilizando uma inversão de argumento surpreendente, ao dizer que Rússia e China abusavam do seu

⁸⁶ Os bombardeios aéreos eram uma opção de baixo risco para os Estados Unidos, já que uma ação terrestre poderia envolver muitas baixas militares. De acordo com Pontes Nogueira (2000), essa hesitação por parte do país em sacrificar soldados americanos tem relação direta com o fracasso da operação na Somália. (Sobre isso, vide seção 2.3). O autor informa que havia uma dificuldade de aprovação no Congresso Nacional dos EUA para a atuação mais ampla do país nas operações de paz.

poder de veto para impedir que a comunidade internacional zelasse pela manutenção da paz e da segurança.

Já o Reino Unido afirmava que a crise humanitária era uma causa suficiente para uma intervenção como aquela, mesmo sem a autorização da ONU. O país não negava a falta de uma autorização formal por parte do Conselho de Segurança, mas evocara como precedente a ação de países ocidentais contra o Iraque, durante a Guerra do Golfo (1990-1992), para alegar que havia base legal para uma intervenção humanitária. Para a Alemanha, o Conselho de Segurança não poderia ser obstáculo para que países impedissem violações maciças de direitos humanos e reconheceu que o Direito Internacional apresentava uma lacuna para casos como os de Kosovo, em que o uso da força era necessário para impedir a continuidade do massacre. Segundo os ministros alemães, o Conselho de Segurança tem o dever de zelar por padrões mínimos de humanidade, mas se essa deliberação não for consensual, uma intervenção unilateral motivada por razões morais seria justificada, mesmo violando a lei internacional.

Ao final, a proposta da resolução da Rússia foi negada por 12 votos contra 3 a favor, sendo eles da própria Rússia, China e Namíbia. Com esse resultado, fica explícito que, apesar de todas as hesitações e contrariedades demonstradas em relação à intervenção humanitária em Kosovo, a maior parte da comunidade internacional dá o seu aval à ação, ainda que posteriormente⁸⁷.

Essa posição é reiterada novamente pela comunidade internacional com a aprovação da Resolução 1244 do Conselho de Segurança, em 10 de junho de 1999, que institui a operação de paz UNMIK e o seu respectivo mandato em Kosovo para um período inicial de 12 meses, com possibilidade de prorrogação indefinida, cujo término seria aprovado pelo Conselho de Segurança.⁸⁸

A ação da OTAN deixa como legado para ações e debates futuros o fato de a intervenção considerada unilateral ter sido feita em nome de direitos humanos. Teóricos se questionam se esse episódio representaria uma porta para um novo paradigma das relações internacionais em que a agenda dos direitos humanos pautaria as tomadas de decisão, sendo ela suficiente como justificativa legal e legítima para uma intervenção unilateral. Alguns consideram a possibilidade de um evento como esse ser o ponto de partida para um avanço no Direito Internacional para além do entendimento estadista do princípio de não

⁸⁷ Países como o Brasil, que à época faziam parte do Conselho de Segurança, foram inicialmente contra a ação da OTAN sem a autorização da ONU, afirmando que, apesar do contexto de Kosovo, era pressuposto seguir as normas do Direito Internacional. Posteriormente, acabaram votando contra a resolução proposta pela Rússia sem objeções.

⁸⁸ A Resolução 1244 será objeto de análise da próxima seção.

intervenção. Independentemente de a comunidade internacional consolidar a mudança do seu comportamento, fica claro para os países que os direitos humanos não podem ser desrespeitados deliberadamente sem o risco de sanções impostas pela comunidade internacional.

Por outro lado, uma ação como essa representaria o enfraquecimento de organizações internacionais como a ONU? E mais: Seria indício da desconstrução de uma ordem das relações internacionais consolidada nos últimos 70 anos? Sobre essas últimas preocupações, Franck (1999, p. 859) tende a minimizá-las:

Sem dúvida, a Carta das Nações Unidas levou um golpe, mas talvez não tão grande. Mesmo uma ação ilegal, se for instrumental no sentido de trazer resultados amplamente desejados por uma comunidade, não prejudicará gravemente um sistema legal resiliente, cuja elasticidade permita circunstâncias de mitigação [de danos]. É importante, no entanto, distinguir entre mitigação e justificativa. Nem o Departamento de Estado dos EUA, nem a OTAN tentou seriamente justificar a guerra em termos do Direito Internacional. Eles claramente não queriam que suas ações legitimassem uma reversão à era pré-Carta, em que os Estados ou organizações regionais poderiam reivindicar um direito ao uso unilateral da força militar. Tal revisionismo teria sido bastante temido até para piorar as políticas da Iugoslávia em Kosovo. Cada nação tem interesse de que as ações da OTAN sejam classificadas como a exceção, não a regra.

De acordo com o autor, essa não é a primeira vez que a OTAN age de forma unilateral e, ainda assim, a ONU continua sendo um fórum relevante para a mediação de conflitos. E mesmo com a existência de outros ambientes em que a diplomacia é exercida, a organização permanece “resiliente e insubstituível” (IDEM, p. 860).

Henkin (1999, p. 826) expõe outra perspectiva sobre a ação da OTAN. Segundo ele, os bombardeios não podem ser considerados uma medida unilateral, mas sim “coletiva”, por terem sido executados com a anuência de um grupo de Estados, dentre os quais estão três dos membros permanentes do Conselho de Segurança, que agiram de acordo com a responsabilidade de manutenção da paz e da segurança. A própria OTAN guardaria a característica de ser coletiva, já evitando os abusos por parte de um único Estado. Em seu argumento, o autor deixa evidente que se a discussão se ativer ao âmbito meramente legal, é pouco provável que se façam avanços; poderia-se dizer, por exemplo, que da mesma forma que o Conselho de Segurança não autorizou a ação, ele também não a desautorizou. Ele ainda afirma que o Conselho de Segurança seria limitado, diante das suas próprias responsabilidades, já que seus procedimentos formais podem redundar em impasses diante de situações como a de Kosovo.

Kosovo demonstra mais uma vez a necessidade imperiosa de abordar as deficiências da lei e da prática na Carta da ONU. A necessidade, por vezes, premente para intervenção humanitária (como no Kosovo), assim como a necessidade premente de responder à agressão interestatal (como contra o Iraque sobre o Kuwait), traz mais uma vez a necessidade de reação por parte das forças responsáveis que ajam pelo interesse

comum contra graves violações da Carta ou contra violações maciças dos direitos humanos. (...) A ação da OTAN em Kosovo e os trabalhos do Conselho de Segurança podem refletir um passo em direção a uma mudança da lei, o que em parte se refere à procura para o desenvolvimento de "uma forma de intervenção coletiva" para além do vínculo com o veto do Conselho de Segurança. Essa pode ser uma mudança desejável, talvez até, inevitável. (IDEM, p. 828)

Além disso, outra lição decorrente do episódio se refere aos limites da responsabilidade da comunidade internacional pela proteção das minorias. Se essa foi a justificativa para a intervenção armada, seria contraditório deixá-las à própria sorte após o cessar do conflito. Franck (1999, p. 859) destaca que são necessários instrumentos para a reconstrução da sociedade, que incluem a rápida implementação de polícia, juízes, magistrados, profissionais da saúde e administradores. É sobre isso que tratam a Resolução 1244 e a operação de paz UNMIK.

Fotos 2 e 3: Estátua do presidente norte-americano Bill Clinton na avenida Boulevard Bill Clinton, a principal de Pristina, Kosovo – Junho/2011

5.3. A Resolução 1244 e o mandato da UNMIK

A situação caótica do pós-guerra não permitiu que a comunidade internacional encerrasse a sua atuação com os bombardeios da OTAN. Havia questões em aberto que deveriam ser solucionadas, como o retorno da população refugiada e o assentamento dos deslocados internos, a proteção dos grupos étnicos e, principalmente, a definição do *status* político de Kosovo. Deixar o território com essas pendências, sem nenhuma estrutura doméstica política consolidada, não apenas era moralmente condenável, mas também poderia colocar o processo de pacificação dos Bálcãs em risco. A médio prazo era necessário reconstruir todo o aspecto administrativo e institucional daquele território, já que não era possível qualquer tipo de administração ali. (GARCIA-ORRICO, 2009, p.119)

Assim, em 10 de junho de 1999, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1244, que instituiu a operação de paz da ONU, a UNMIK, e estabeleceu o seu mandato para a condução de um governo provisório em Kosovo. O seu texto recupera o conteúdo de resoluções anteriores do Conselho de Segurança sobre Kosovo e elementos das tratativas de Rambouillet⁸⁹ e invoca o capítulo 7 da Carta das Nações. A seguir abordo o processo de elaboração da Resolução 1244 e o teor do mandato estabelecido por ela, pois ambos terão consequências sobre as atividades em campo da UNMIK.

5.3.1. O processo de elaboração da Resolução 1244

A tratativa inicial sobre essa operação de paz foi feita fora do sistema ONU, entre os membros do Grupo de Contato (MOE, 2003, p. 11). A criação da UNMIK, portanto, não se restringiu aos corredores e aos procedimentos padrões da organização.

Aqui, não se tratam somente das costumeiras negociações informais e barganhas transversais entre os representantes de governos que acontecem para a aprovação de pautas no âmbito da ONU. No caso da Resolução 1244, as principais diretrizes sobre o seu texto foram tomadas na reunião do G8 de 6 maio de 1999, em que os ministros das relações

⁸⁹ A Resolução 1244 recupera outras quatro resoluções do Conselho de Segurança sobre Kosovo: 1160, que se refere à imposição de embargo de armas para o território da Iugoslávia; 1199, que aponta a crise humanitária por conta dos milhões de refugiados dos conflitos; 1203, que orienta a presença da OSCE para monitorar e atenuar a situação de crise; e 1239, que reforça a preocupação da comunidade com a instabilidade de Kosovo e a grave crise humanitária. Em comum, as quatro resoluções reforçam a integridade do território da Iugoslávia e invocam o capítulo 7 da Carta das Nações Unidas para justificar o envolvimento da organização com a questão.

exteriores indicaram alguns pontos para a condução do pós-guerra em Kosovo, dentre eles incluíam-se: a desmilitarização e a desmobilização das tropas armadas em Kosovo; o retorno seguro e livre de refugiados e desalojados internos; o estabelecimento de uma administração interina para Kosovo a ser decidida pelo Conselho de Segurança da ONU; um processo político dedicado ao estabelecimento de um modelo interino de governo autônomo, que levasse em conta a soberania e a integridade territorial da Iugoslávia; a implementação de um efetivo internacional civil e de segurança; o desenvolvimento econômico e a estabilidade da crise na região. O texto redigido no G8, que sintetiza essas recomendações, integrou a versão final da Resolução 1244 como anexo. De acordo com Garcia-Orrico (2009, p.125), esse fórum foi utilizado para incluir novamente a Rússia nas conversas sobre Kosovo, porque ela havia se retirado do Grupo de Contato após os bombardeios da OTAN.

O DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) da ONU estabelece que a avaliação do pós-conflito e a criação de uma eventual missão para esse contexto são prerrogativas do Conselho de Segurança. Esse processo deixa evidente o protagonismo que determinados países assumiram nas negociações de paz de Kosovo e, posteriormente, na condução da UNMIK, o que não necessariamente se restringiu ao ambiente da ONU. Ainda que, na maior parte desta dissertação, atribui-se à ONU a responsabilidade sobre as operações de paz, é relevante destacar que a organização não é independente no sentido de que seu funcionamento, o que incluem os processos decisórios, está articulado e vinculado às disputas que ocorrem ao seu interno. A organização é uma arena política que congrega interesses múltiplos de Estados diversos, e seria ingênuo afirmar que as decisões que ali se produzem são isentas de visões de mundo ou meramente técnicas. Nesse sentido, as potências têm peso nas decisões relacionadas a resoluções de conflito e pautas de segurança, e essa predominância tem efeito nas implementações das missões de paz.

Por outro lado, não se considera que a sua validade institucional seja meramente a de um burocrata, cuja função é carimbar decisões previamente tomadas, dando-lhes um verniz de legalidade e legitimidade. Ao assumir essa perspectiva, reduzimos o debate a um patamar sobre o qual resta pouco a discorrer. Se a ONU fosse uma instituição assim esvaziada, significaria que a sua utilidade seria a de um cenário para que a comunidade internacional representasse para ela mesma os processos de tomada de decisão? A aprovação de medidas seria algo tácito e redundante. Ainda que, em muitos ambientes das organizações internacionais, as assimetrias entre países sejam evidenciadas ou mesmo reforçadas, elas continuam sendo arenas de decisões relevantes, porque permitem que os

interesses dos Estados estejam representados e possam ser disputados. Após a Segunda Guerra Mundial, organizações internacionais e regionais contam para a tomada de decisão no contexto internacional e também influenciam políticas domésticas de países em diversos assuntos, sendo o inverso também verdadeiro. Ademais, o fato de Estados – especialmente aqueles em desenvolvimento – buscarem a representação e a incidência nesses universos não é algo desprezível, pois evidencia que há uma motivação para tal, decorrente de um cálculo que aponta que ocupar esses espaços tem o seu retorno.

Para Franck (1999, p. 857), a resolução reforça a ideia de que o fim da guerra em Kosovo e as condições de rendição decorrentes dela são mais uma imposição ao derrotado do que um acordo de paz negociado. O autor afirma que o único precedente de uma resolução que tenha sido de tal forma coercitiva foi a 687⁶⁰, que findou a Operação Tempestade do Deserto e impôs uma série de condições no pós-guerra ao país derrotado: “A decisão não é baseada na concordância do Iraque, mas sim em sua submissão”, diz. O autor aponta ainda que ambas as resoluções são enfáticas em defender a soberania, independência e integridade territorial dos países derrotados, mas elas essencialmente “revisam e diminuem as principais características do Estado” (IDEM, p. 858).

Por fim, a Resolução 1244 tem relevância pelo fato de o seu teor endossar a ação da OTAN⁹⁰, que anteriormente fora considerada e classificada como unilateral (Henkin, 1999, p. 827). A resolução acaba ratificando a orientação da intervenção em prol dos direitos humanos, traduzindo uma visão de mundo daqueles que a redigem, e por esse motivo ela acaba sendo também peculiar, já que é a primeira vez que uma operação de paz, voltada à reconstrução do Estado e com poderes para a administração interina do território, é justificada essencialmente por questões humanitária⁹¹. No entendimento de Cassese (1999, apud FRANCK, 1999, p. 857), o episódio evidencia uma importante evolução no Direito Internacional, pela relevância que o tema dos direitos humanos ganha na tomada de decisão para se organizar uma intervenção internacional.

⁹⁰ A resolução 687 endossou a operação na Guerra do Golfo para conter a agressão iraquiana. Em comum, as resoluções 687 e a 1244 têm a função de selar o fim do conflito armado e, sobretudo, encerrar o período em que se fez uso da força na intervenção. Servem, portanto, como ponto de partida para o estabelecimento de condições do período posterior, ou seja, do pós-conflito.

⁹¹ No Iraque, a intervenção foi feita para conter uma agressão de um Estado contra o outro.

5.3.2. O mandato da UNMIK

O mandato da Resolução 1244 se destaca, dentre outras que instituíram operações de paz anteriores, porque ela concede amplos poderes à missão, elenca uma série de atividades no âmbito doméstico de alto grau de intervenção para a condução de uma administração interina, mas, ao mesmo tempo, ela não estabelece claramente os objetivos da operação, principalmente por não tratar como será decidido o *status* político de Kosovo. A seguir, relacionarei as atividades que estavam no escopo da missão a fim de apresentar quão profunda foi a sua incidência no âmbito doméstico. Posteriormente, destacarei as principais lacunas do mandato referentes aos objetivos da operação de paz.

O texto final da Resolução estabelece que o Conselho de Segurança:

Autoriza o Secretariado-Geral, com a assistência de organizações internacionais relevantes, a estabelecer uma presença civil internacional em Kosovo, a fim de garantir uma administração provisória para Kosovo sob a qual o povo de Kosovo possa gozar de autonomia substancial dentro da República Federal da Iugoslávia, e que irá fornecer administração de transição ao estabelecer e supervisionar o desenvolvimento de instituições provisórias e democráticas do governo autônomo para assegurar condições para uma vida pacífica e normal para todos os habitantes do Kosovo (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999, § 10).

Na prática, a UNMIK deveria substituir as autoridades iugoslavas em Kosovo por meio da implementação de uma administração interina e da qual é responsável (YANNIS, 2004, p. 67). Para isso, a operação ficou encarregada de responsabilidades nas áreas civil e militar e pressupunha o consentimento e a colaboração dos atores locais, especialmente Belgrado e até mesmo Estados vizinhos, com o objetivo de garantir a autonomia da província.

De acordo com a percepção de que as operações de paz deveriam assumir funções multidimensionais, o Conselho de Segurança estabeleceu que a UNMIK coordenaria um grupo de suas agências e organizações regionais; cada uma deveria se dedicar ao trabalho de acordo com a sua especialidade de campo. Assim, a operação de paz seria composta pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), a OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*), a União Europeia e o Secretariado das Nações Unidas, além da presença militar por meio da operação de paz da OTAN, a KFOR (*Kosovo Force*), que também contou com tropas russas em sua composição.

Na área de segurança, a missão ficou encarregada de retirar as tropas iugoslavas e os grupos paramilitares da área de Kosovo e da garantia do cessar-fogo, além de ser responsável por questões de segurança pública e da supervisão da desminagem dos

territórios, bem como do controle de fronteiras. Mas é nas funções políticas que se destacam os amplos poderes atribuídos à missão. De acordo com a Resolução 1244, a UNMIK estava autorizada a exercer as funções administrativas civis em qualquer área e por quanto tempo isso fosse necessário. Na prática, ela deveria organizar e supervisionar o desenvolvimento de instituições provisórias de governo autônomo (*self-government*) e democrático, incluindo a realização de eleições, mas também executar essas tarefas. Era claro, no entanto, que a transferência total de poderes e das responsabilidades administrativas aos atores locais era uma etapa obrigatória, e a operação de paz era responsável também por esse processo de transição, por meio da supervisão e da consolidação das instituições provisórias de Kosovo. Por fim, cabia à UNMIK conduzir o processo de definição do seu *status* político, tendo em vista os acordos de Rambouillet e a preservação da autonomia da província.

O grau de incidência da missão no âmbito doméstico era notavelmente alto. Dentre as operações de paz, realizadas pela ONU, era a primeira vez que se assumia tantas responsabilidades em um rol tão amplo de setores. A única experiência de abordagem multidimensional fora a ONUC, mas que, na época, não assumira a condução de um governo provisório. Da mesma forma, a UNPROFOR conduziu um governo provisório na Bósnia, mas não se atinha a tantas atividades civis que, tradicionalmente, são encarregadas somente por atores políticos locais⁹². Somado a isso, o texto da Resolução 1244 é bastante genérico e não determina como devem ser as ações nas áreas de atuação da missão. Assim, a tradução dos apontamentos do texto para a prática acaba tendo livre interpretação.

Tansey (2009a, p. 155) afirma que a resolução dá à UNMIK autoridade completa no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo de Kosovo. O documento não explicita isso, mas pelo fato de as orientações do mandato serem abrangentes e não especificarem pontualmente quais são as atividades *in loco* e como devem ser desempenhadas, a abordagem sobre a intervenção internacional acaba se tornando ilimitada.

Enquanto a questão do *status* final do Kosovo estava essencialmente congelada, (...) a missão internacional iria assumir a liderança para orientar o desenvolvimento político de Kosovo, trabalhando ao lado de atores locais, mas muitas vezes agindo unilateralmente quando as autoridades considerassem necessário. (IDEM)

Nesse contexto, é importante destacar a figura do Representante Especial do Secretariado-Geral (RESG), a autoridade máxima da operação de paz e da administração interina. Em campo, essa figura detém toda autoridade e é responsável pela coordenação

⁹² Sobre essas duas operações de paz, verificar a seção 2.3.

das agências internacionais envolvidas na operação. Ele deve se reportar diretamente ao Conselho de Segurança e informar o órgão periodicamente por meio de relatórios sobre a situação no território kosovar, estabelecendo um mecanismo de prestação de contas institucionalizado com a ONU. Assim, não somente o pessoal internacional estava submetido ao seu comando, mas também os atores e as entidades locais, tanto as já existentes como aquelas que seriam construídas ao longo da atuação da UNMIK.

Não há limites temporais para a missão. São estabelecidos doze meses iniciais, mas com possibilidade de prorrogação se não houver objeção por parte do Conselho de Segurança, a quem a UNMIK estava oficialmente subordinada. A própria operação tem prerrogativa para julgar como proceder em campo de acordo com as disposições gerais do seu mandato, construindo assim uma engrenagem tácita para a sua ação e prorrogação. Nesse mecanismo, o RESG também desempenha função fundamental, porque ele tem autoridade para avaliar a missão e, ao mesmo tempo, indicar os seus rumos aos Conselho de Segurança.

Apesar de a operação de paz ser empossada de tamanho poder e com isso ela ter a possibilidade de atuar de forma completamente autônoma e unilateral, ela foi titubeante e ambígua em muitos processos decisórios, principalmente naqueles que se referiam à definição do *status* político de Kosovo. O que causava essa postura vacilante era o fato de a Resolução 1244 deixar explícito o compromisso da comunidade internacional com a soberania e a integridade territorial da Iugoslávia e, ao mesmo tempo, defender um governo autônomo na província. Contudo, não havia como negar que a soberania da Iugoslávia havia sido suspensa, tamanha era a intervenção internacional em seu território.⁹³

Para Yannis, o caráter excepcional do mandato da Resolução 1244 apresenta desafios inéditos para missão em termos operacionais e conceituais.

Ela [UNMIK] levantou questões novas e complexas não só sobre o *status*, a fonte de legitimidade e os seus poderes da administração internacional, mas também sobre o significado e a função da soberania em tais circunstâncias. Este grau praticamente sem precedentes de autoridade confiada virtualmente à administração internacional em Kosovo também criou ambiguidades sobre o significado de algumas das suas tarefas centrais, tais como o requisito para executar funções administrativas civis básicas e estabelecer uma autonomia substancial e governo autônomo” (YANNIS, 2004, p. 67-68).

De acordo com o autor, as questões que devem ser feitas diante do ineditismo da UNMIK são, na verdade, “como governar” e “para que fim governar”. Na prática, a operação se debateu com problemas relacionados à ausência de centralização de comando e

⁹³ A questão da soberania remete à seção 4.2.

de capacidade operacional. Isso corroborou para que a sua estrutura burocrática não conseguisse permear o cotidiano dos cidadãos de Kosovo, principalmente nas regiões com concentração sérvia, como Mitrovika e o nordeste da província. Nesses lugares, foram criadas instituições governamentais paralelas, que incluíram desde sistemas de ensino e saúde a outras administrativas, alimentadas pelo governo de Belgrado, o que reforçou a falta de legitimidade da missão entre a população local.

Se, por um lado, as operações de paz tradicionais já têm desafios relevantes para concluir o objetivo de estabelecer a paz e a segurança, em Kosovo a dificuldade era potencializada. Primeiro porque essa meta universal não ajuda delinear as ações que devem ser tomadas. Segunda, porque a missão assume caráter amplo e multidimensional, comprometendo-se com inúmeras tarefas profundamente interventoras e que requeriam uma interação próxima e fluida com os atores políticos e a população local.

Para a comunidade internacional, era claro que a UNMIK deveria ser um facilitador para a construção de um ambiente político democrático – capaz de conciliar as divergências internas e instituir estruturas democráticas de governo – para que, então, transferisse o poder aos atores locais. Contudo, como bem lembra Yannis (1999, p.68), o motivo do conflito jamais foi completamente resolvido: o impasse entre a demanda separatista dos albaneses e o não reconhecimento da autonomia kosovar permaneceu mesmo após a declaração de independência de Kosovo, ou seja, apesar do seu alto grau de intervenção, a UNMIK não foi nunca capaz de atacar a raiz do problema que um dia originara o conflito.

A despeito da intenção de reforçar o caráter transitório das atividades políticas da missão, não fica explicitado no documento como e quando o governo provisório se encerra, porque não há definição se Kosovo continuará sendo uma província autônoma da Iugoslávia, ou se tornará independente. Isso impõe a tarefa ingrata à missão de executar atividades sem ter em vista claramente um desfecho. Sob essas circunstâncias, é impossível traçar qualquer tipo de planejamento concreto. Assim, a amplitude e a profundidade das responsabilidades pela UNMIK, em grande medida, também estão relacionadas à indefinição do *status* político de Kosovo, já que o percurso que se deveria seguir não era claro.

As menções sobre a situação política da província na Resolução 1244 são ambíguas: ora reforça a soberania territorial da Iugoslávia, ora destaca a garantia à autonomia de Kosovo, como na seguinte passagem:

(...) Reafirmando o compromisso de todos os Estados-membros com a soberania e a integridade territorial da República Federal da Iugoslávia e os outros Estados da região, tal como previsto no Ato Final de Helsinque e anexo 2 (...) Reafirmando a chamada em resoluções anteriores pela substancial autonomia e autoadministração significativa para o Kosovo. (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999, p. 1).

Essa postura da comunidade internacional era inviável, desde o final da guerra, porque na prática nunca foi factível conciliar essas duas condições políticas à província. Essa ambiguidade fazia com que sérvios e albaneses vissem as ações da UNMIK com desconfiança, porque a ideia de autonomia – conceito-chave da missão – era interpretada como ações que pudessem apontar para a independência de Kosovo e, ao mesmo tempo, garantir limites seguros para a manutenção da soberania iugoslava sobre a província.

É possível inferir que os países envolvidos nas negociações de Kosovo já estivessem inclinados pela sua independência, já que as decisões políticas tomadas durante o governo de transição acabaram criando condições para isso⁹⁴, mas essa postura não é assumida formalmente em nenhuma passagem ou ocasião durante as negociações de paz e mesmo durante a condução da administração interina.

A indefinição do *status* político de Kosovo trouxe problemas de outra ordem para o território, como o econômico. Como destaca Yannis (2004, p. 72), havia desconfiança por parte de investidores e credores, que evitaram colocar suas fichas no território, já que não havia segurança jurídica para os negócios. A emissão de passaportes, a participação de intercâmbios culturais e esportivos, a cooperação a agências de fomento regionais e a parceria com instituições científicas de outros países foram impedidos, o que afetavam diretamente os cidadãos da província, condenando-os a um limbo de irresolução e a uma “exclusão virtual” (IDEM). Essa situação é uma contradição frontal ao planejamento baseado no liberalismo econômico e na democratização para a estabilização da região.

À época, Tansey observava que essa condição de indefinição suscitaria conflitos entre a UNMIK e os atores locais, o que se intensificou ao longo dos anos de exercício da operação, como será detalhado na próxima seção.

Desde 1999, Kosovo tem, então, existido num limbo político, oficialmente (é) uma parte do estado da Sérvia e Montenegro, mas na realidade amplamente independente de qualquer influência direta de Belgrado e administrado, principalmente, pela missão da ONU. Apesar

⁹⁴ Tansey (2007a, p. 133) elenca que durante o governo provisório novos partidos políticos surgiram em Kosovo, instituições representativas foram desenhadas e implementadas, e quatro ciclos eleitorais se completaram entre 1999 e 2005, elegendo a composição das assembleias municipais e dois governos sucessivos em Kosovo. O autor tenta demonstrar que Kosovo se dedicou a criar estruturas democráticas de governo por meio de um processo de “*political regime building*” a despeito de não ter tido a sua independência reconhecida.

de os líderes políticos locais terem consistentemente buscado a independência, a comunidade internacional tem sido relutante em concedê-la, e a governança em Kosovo tem sido dividida com inquietação entre oficiais internacionais e domésticos. (...) Na ausência de independência política, e com uma presença internacional intrusiva em nível interno, o desenvolvimento político em Kosovo foi marcado por uma incerteza sobre o futuro *status* e sobre a possibilidade de governo autônomo independente e democrático. (TANSEY, 2007a, p. 133)

5.4. A UNMIK em Kosovo: sua legitimidade em campo

A partir de junho de 1999 até a independência de Kosovo em fevereiro de 2008, a UNMIK atuou ao lado dos atores domésticos para a reorganização do território e a criação de estruturas institucionais democráticas. Para tal, envolveu-se em processos decisórios que costumam estar somente sob a alçada de atores políticos locais, como a elaboração de bases para o modelo constitucional do regime, organização do sistema eleitoral e das eleições, consolidação de instituições democráticas (no caso, a Assembleia Geral), e, por fim, a definição do *status* político do território. Nesses debates, a UNMIK não agiu como elemento neutro ou mera orientadora dos procedimentos, mas assumiu posições e disputou pelos seus interesses; a meta de alcançar os parâmetros mínimos (*standards*) democráticos foi usada como justificativa para a sua postura pragmática e, muitas vezes, autoritária. Tansey (2007b, p. 639) resume a situação da seguinte forma:

Assim, a UNMIK tornou-se ator central no desenvolvimento das estruturas do regime político nascente de Kosovo e usou muitos dos mecanismos de que dispõe para influenciar a direção e a natureza do desenho institucional. Um tema comum, neste processo, foi o desejo por parte dos oficiais da UNMIK de limitar a autoridade das instituições e atores nacionais, em parte devido a preocupações sobre o compromisso local com a democracia, e em parte devido ao desejo de não julgar antecipadamente a questão do *status* de Kosovo por meio da concessão de plenos poderes do governo autônomo. Assim, enquanto a democracia foi expressa como uma meta pelas autoridades internacionais, os (não eleitos) atores internacionais guiaram grande parte do processo de desenvolvimento do regime e procuraram limitar o potencial da plena democracia ao restringir a autonomia das estruturas políticas do governo autônomo de Kosovo. As estruturas domésticas iniciais, estabelecidas pela UNMIK, não eram nem mesmo nomeadamente democráticas, e não tinham a intenção de ser.

As próximas subseções trazem exemplos do protagonismo da UNMIK em episódios que não foram escolhidos aleatoriamente para esta dissertação. Essas situações foram selecionadas porque destacam a ação interventora da operação em processos decisórios considerados fundamentais para a formação e consolidação de um Estado de

Direito. As decisões tomadas nesses contextos terão impacto na vida política de Kosovo em longo prazo⁹⁵.

5.4.1. Modelo constitucional para transição

Em 2001, iniciou-se um processo para estabelecer as regras de transferências de poder da UNMIK para os atores locais, bastante motivado pelo fato de os políticos locais já demonstrarem insatisfação com o método de condução do governo provisório por parte da UNMIK. A concentração de poderes da operação de paz e a ausência de *accountability* das ações desempenhadas por ela incitaram uma demanda para a elaboração de uma constituição para o período de administração interina. Foi preciso, então, sinalizar que o processo de transferência de poderes e competências a instituições locais seria feito a partir de um planejamento mais concreto. Em 16 de maio desse mesmo ano, o Representante Especial do Secretariado-Geral (RESG) promulgou a regulação 2001/9, referente à publicação do *Constitutional Framework for Provisional Self-Government* (ou Modelo Constitucional para o Governo Autônomo Provisório).

O Secretariado-Geral da ONU se referiu ao processo como um “contrato” que deveria incorporar os princípios da Resolução 1244 e o Acordo de Rambouillet (BRAND, 2003, p. 30). Disso, entendia-se que a soberania da Iugoslávia e a autonomia de Kosovo deveriam ser preservadas, já que os dois documentos enfatizavam esses pontos. No entanto, nenhum deles fora explicitamente contemplado na versão final do Modelo Constitucional.

Para a elaboração do Modelo Constitucional, a UNMIK organizou o *Joint Working Group on the Legal Framework*, um fórum formado por 14 membros: um de cada três dos maiores partidos políticos kosovares albaneses (a Liga Democrática para Kosovo, a Aliança para o Futuro de Kosovo e o Partido Democrático de Kosovo), um representante sérvio, um outro bosníaco para as demais minorias de Kosovo, um integrante da sociedade civil local e um especialista independente, além de sete representantes da administração internacional.

⁹⁵ É importante ainda dizer que é possível que haja situações em que a UNMIK tenha se comportado de forma distinta. No entanto, isso não ameniza a postura unilateral que assumira nos contextos descritos aqui.

O objetivo era redigir um documento que indicasse o arranjo institucional do período de transferência de competências. De acordo com esse dispositivo legal, seriam estabelecidas as instituições provisórias (*provisional institutions*), corresponsáveis com a UNMIK pela transição política de Kosovo e elementares para o governo definitivo. No entanto, a versão final do documento não traz as regras de como essas instituições deveriam ser organizadas, apenas aponta que a Assembleia deveria ser criada antes de todas as outras (BRAND, 2003, p. 33). Isso fez com que, nos dois anos seguintes, o Modelo Constitucional sofresse emendas sobre esse assunto.

A promessa inicial era de que a população de Kosovo e as elites políticas seriam consultadas ao longo do processo, mas as reuniões públicas foram poucas e superficiais. Na prática, “o esboço do documento foi feito por um grupo reservado e pequeno de assessores internacionais, cuja tarefa era preparar uma série de regulações que determinassem a estrutura, competência entre a Assembleia Central e as outras instituições”, explica Brand (2003, p. 32). O autor ainda revela que um ano antes de esse processo ser iniciado em Kosovo, o Grupo de Contato já havia elaborado uma versão, cujo conteúdo incluía aspectos considerados essenciais pela comunidade internacional e que, posteriormente, foram incorporados no documento final. No entanto, os países do Grupo de Contato foram cautelosos em não estabelecer um vínculo formal com o processo do Modelo Constitucional para evitar uma reação da Sérvia, que poderia clamar a sua soberania e interferir nas negociações.

Durante as discussões para a redação do documento, ficou clara a tensão entre as demandas dos sérvios e dos albaneses, decorrente da indefinição sobre o *status* político de Kosovo. Os primeiros queriam assegurar por escrito o pertencimento da província à Iugoslávia, já os segundos desejavam explicitar no documento a futura independência. Nenhuma das duas partes alcançou o seu objetivo, já que não houve menção no documento sobre a possibilidade de um referendo sobre a independência da província, como queriam os principais partidos albaneses de Kosovo, a Liga Democrática de Kosovo e a Aliança para o Futuro de Kosovo, e nenhuma alusão à Iugoslávia (STAHN, 2001, p. 543). De fato, o modelo constitucional desenhado nessa ocasião não se relaciona a nenhum Estado, seja porque não há estabelecido em seu conteúdo nenhuma relação de Kosovo com a Sérvia ou com a Iugoslávia, seja porque Kosovo não se constitui por si só um Estado. No documento, ele é definido como “uma entidade sob administração internacional interina, que, com sua população, tem atributos históricos, legais, culturais e linguísticos únicos” (UNMIK, 2001, p. 9). Assim, o objeto desse modelo constitucional não

é outro senão a própria UNMIK, ou seja, a sua aplicação se refere temporalmente ao período em que Kosovo estivesse sob administração internacional, enfocando a regulamentação dos poderes e da conduta da operação de paz e tratando a relação dos atores locais de forma adjacente, como mera consequência do seu desempenho.

De acordo com Tansey (2007a, p. 136), as tradicionais divergências entre os atores domésticos, que eram marcadamente fortes no início das negociações, foram relevadas durante o processo em nome de uma formação de unidade para fazer frente à presença internacional durante o processo em questão. Essa união corroborou para que determinações relevantes fossem incluídas no documento e que, a princípio, a UNMIK não havia previsto estabelecê-las nesse processo, como a figura de um presidente para Kosovo. Além disso, determinou-se que a Assembleia seria composta por 120 membros eleitos diretamente e que a presidência teria sete membros, chefiados por um primeiro-ministro. Havia uma ênfase no equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo e, em ambos, deveria haver garantias de representação de minorias. Na Assembleia, por exemplo, eram reservados 10 assentos aos sérvios e outros 10 a outras comunidades. Contudo, havia divergências sobre questões centrais do documento e, ao final do processo, pesou a mão da UNMIK.

A UNMIK, em especial, identificou uma série de questões que ela não estava disposta a incluir no documento, e procurou vetar medidas que foram regulares e repetidamente levantadas pelos membros nacionais. Pontos críticos da disputa incluíam o nome do próprio documento, a extensão das responsabilidades que seriam concedidas às novas instituições do governo autônomo, a possibilidade de o documento incluir disposições para um referendo sobre a independência do Kosovo, um limite de tempo para a administração internacional e uma Corte Constitucional. (TANSEY, 2007a, p. 136).

O que se viu foi uma clara segmentação entre os representantes internacionais e os domésticos, que de início já discordaram sobre o nome que o documento levaria. Para os membros da missão, o resultado das discussões deveria ser um “*legal framework*” (ou modelo legal/jurídico); para os albaneses kosovares, “constituição temporária” ou “interina”. A questão não se tratava meramente de uma desavença semântica, mas a disputa revelava como cada um dos lados compreendia o significado daquele processo e as decorrências dele para as futuras instituições definitivas.

Os representantes de Kosovo, que incluíam políticos e indivíduos independentes, e a própria sociedade demandavam por uma constituição para construir um quadro jurídico para o território e ter uma base sólida para o desenvolvimento institucional, um pré-requisito para a consolidação de um Estado de Direito. Contudo, a comunidade internacional preferiu afastar a ideia de constituição do documento, julgando que isso

poderia prejudicar o resultado do processo que levaria à determinação do *status* de Kosovo de forma acelerada. (BRAND, 2003, p. 31)

Ao final foi mantido o título de “*Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*” (ou modelo constitucional). “Obviamente, o título final refletiu uma solução de compromisso, desenhada para ligar a lacuna entre duas posições [distintas]” (STAHN, 2001, p. 546).

Stahn (2001, p. 548) lembra que a promulgação de constituições para territórios sob administração internacional já ocorrera em outras ocasiões ao longo história, por exemplo, no caso da Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial. O ineditismo do presente caso reside no fato de que o modelo constitucional em questão atribui uma série de poderes e permissões para uma operação de paz administrar em profundidade o governo de um território, ainda que provisoriamente.

Geralmente, as constituições democráticas costumam também ser instrumentos para limitar os poderes das autoridades políticas vigentes. Contrariamente, o Modelo Constitucional enfatizou os poderes da UNMIK de forma incisiva, tornando-os praticamente ilimitados e enfatizando uma assimetria entre a missão e os atores locais. Apesar de o documento prever a transferência de poderes para as instituições provisórias, a fim de empoderar paulatinamente os atores locais, as suas cláusulas determinavam a supremacia da UNMIK sobre as leis vigentes em Kosovo, inclusive sobre aquelas que ainda seriam estabelecidas pelas instituições provisórias. Isso fazia com que o Modelo Constitucional, junto com as demais resoluções adotadas pela UNMIK, fosse a principal fonte de leis no território. O Modelo, por exemplo, apenas poderia sofrer emendas a partir de uma requisição de dois terços dos membros da Assembleia ou por iniciativa do Representante Especial do Secretariado-Geral (RESG), considerando-se, no entanto, que certas normas do documento eram protegidas por uma “cláusula de imutabilidade”. (STAHN, 2001, p. 547)

Ademais, a figura do RESG é afirmada como autoridade máxima da missão e da administração interina, como já era previsto pela Resolução 1244. Somente ele poderia dissolver a Assembleia, apontar e remover juízes e promotores, além de controlar o orçamento do território. O RESG retém o poder de intervir e corrigir qualquer ação das instituições provisórias que ele próprio considere inconsistente com a Resolução 1244, além de controlar áreas estratégicas do governo, como a manutenção da lei e da ordem, as relações exteriores, a supervisão da administração municipal e a autoridade suprema no

campo do judiciário (IDEM, p. 543-537). O autor também destaca a inexistência da relação do RESG com as instituições provisórias: essa autoridade se mantinha apartada sem interação formal com as outras entidades locais, a não ser pelo exercício de sua autoridade, além de não ser obrigado a prestar informações ou contas sobre as suas ações a quaisquer entidades kosovares. A única instituição que poderia julgar a legalidade de uma ação legislativa da sua parte é o *ombudsperson*, um cargo a ser atribuído e removido pelo próprio RESG.

Nesse processo de elaboração do documento, a atribuição de poderes a essa figura política foi praticamente tautológica, porque ele próprio incidiu de forma decisiva, impondo a versão final do documento, que não trazia a data para a conclusão da transição e tampouco contou com a assinatura dos membros do *Joint Working Group*, já que não foi nem mesmo solicitado que o fizessem (TANSEY, 2007a, p. 138).

Havia ainda um problema em relação aos pressupostos do documento: se a ideia era manter os princípios da Resolução 1244 e do Acordo de Rambouillet não era possível excluir Belgrado deste processo (BRAND, 2005, p. 31). Assim, era contraditória a decisão de promulgá-lo unilateralmente, como foi feito. O decreto desse documento não dependia do consentimento da Iugoslávia, que considerou o seu conteúdo “inaceitável” (STAHN, 2001, p. 544). De todo modo, era impossível conciliar qualquer orientação constitucional de uma administração interina com a soberania iugoslava, além de o processo não ter contado com o envolvimento dos atores políticos de Kosovo.

5.4.2. Sistema eleitoral e organização das eleições

Como mencionado anteriormente, o projeto político de reconstrução de um Estado democrático para Kosovo foi antevisto pela comunidade internacional antes mesmo da definição do seu *status* político. A abordagem liberal para a condução das operações de paz, da qual nos fala Paris (1997, 2002), foi marcadamente adotada pela UNMIK nos primeiros anos do governo interino, e isso pode ser claramente constatado no esforço hercúleo da operação de paz para criar instituições de governo e realizar eleições. Com essas medidas, pretendia-se alcançar condições factíveis de governabilidade e também de legitimidade. Reilly (2002, p. 118) elucida o porquê de as eleições serem tão caras a operações de paz multidimensionais, como a UNMIK:

Eleições tornaram-se um elemento integrante de muitas missões de paz das Nações Unidas ao longo da última década. A razão para isso é clara: o foco da maioria das operações paz da ONU passou de construção da paz (*peacebuilding*) para a reconstrução do Estado (*statebuilding*) ou, em alguns casos, como Timor Leste, para a criação de Estado (*state-creation*). Em tais casos, as eleições constituem um meio inescapável para uma nova ordem política pós-conflito para estimular o desenvolvimento da política democrática, escolher representantes, formar governos e conferir legitimidade à nova ordem política. Elas também fornecem um sinal claro de que a autoridade nacional legítima retornou – e, portanto, que a regra da comunidade internacional pode acabar.

Não obstante, Reilly alerta que o sucesso alcançado pelas eleições tem variado no caso das operações de paz, a depender do ambiente político em que elas são aplicadas.

Nesse contexto, a OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*), uma das agências regionais sob a coordenação da UNMIK, criou uma missão específica para atuar em Kosovo, a OMIK (*Osce Mission in Kosovo*), responsável, dentre outras atividades⁹⁶, pelo processo de elaboração do sistema eleitoral no território durante o pós-conflito e pela realização dos pleitos iniciais. Entre 2000 e 2007, a OSCE organizou cinco rodadas eleitorais.⁹⁷

No início de 2000, iniciou-se um processo para definição do sistema eleitoral semelhante àquele da elaboração do Modelo Constitucional: contava-se com consultas locais, mas com a forte influência internacional no processo. O marco inicial foi a criação da Comissão Eleitoral Central (*Central Election Commission*), composta por representantes locais e coordenada pela OSCE. A ideia era definir um sistema para a realização de eleições para assembleias municipais e, posteriormente, para a Assembleia Central. Essas eleições eram relevantes porque delas dependia a implementação prática das instituições provisórias, já que os eleitos seriam os que ocupariam os cargos dessas entidades. De acordo com Tansey (2007a, p. 138), após uma série de deliberações que durou dois meses, ficou claro que uma decisão unânime sobre o sistema eleitoral seria impossível.

A OSCE, junto com o RESG, foi então protagonista nesse processo, e a suas decisões foram predominantes para a definição do modelo eleitoral que Kosovo segue desde então. A primeira característica e mais basilar desse sistema é a da representação

⁹⁶ Além das eleições, a OSCE é responsável por corroborar com o desenvolvimento de instituições democráticas; fomentar a participação civil nos processos decisórios; promover os direitos humanos e a constituição de um Estado de Direito, além de se envolver com a proteção de direitos de minorias, a reforma para melhoria de governança local e o desenvolvimento de agências independentes, voltadas à *accountability* política. (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 2015).

⁹⁷ Atualmente, a organização fornece apoio técnico e consultivo a esses órgãos, além de capacitar atores locais e avaliar os processos eleitorais, bem como apoiar a Assembleia de Kosovo com assuntos eleitorais. (IDEM, 2015)

proporcional. No bojo dessa e de outras decisões pesaram duas questões principais, segundo Taylor (2005, p. 436): a natureza da sociedade de Kosovo e o objetivo da ONU ali.

A avaliação e a interferência da OSCE foram profícuas no sentido de dar continuidade à construção de um modelo eleitoral, saindo de um impasse e evitando distorções de representação que poderiam resultar em políticas opressivas contra as minorias étnicas – especialmente a sérvia, já que a maioria albanesa conta em mais de 90% do total da população de Kosovo. Não é, portanto, objetivo dessa subseção especular se as escolhas do modelo eleitoral foram acertadas ou as melhores possíveis, ou se, ao contrário, elas são maléficas. Contudo, não é possível prescindir de analisar a dimensão da interferência da operação de paz nos assuntos eleitorais independentemente da postura que ela tenha defendido nos debates pelo fato de que, em Estados consolidados, a escolha do modelo das eleições e a realização destas são processos conduzidos por atores locais. Há algo de simbólico em torno desse ritual que institui a autoridade e confere parte da legitimidade aos representantes eleitos; é um marco no ciclo democrático dos governos e, nesse contexto, a incidência internacional é sintomática da precocidade, deficiência e imaturidade institucional e, sobretudo, de uma soberania vulnerável desses novos Estados. As escolhas políticas em torno das eleições terão consequências para a vida dos cidadãos por um longo e indeterminado período de tempo. Diante disso, quão responsável e responsabilizada pode ser a missão de paz por essas decorrências?

À época, a cena política de Kosovo era dominada por três partidos mais fortes, todos compostos por albaneses e comprometidos com a independência de Kosovo. O LDK (Liga Democrática de Kosovo) era o mais organizado e consolidado, liderado por Ibrahim Rugova. Esse partido contava com largo apoio da população albanesa antes da intervenção internacional, mas, durante as negociações de Dayton e principalmente após a intervenção da OTAN, acabou perdendo vários de seus seguidores para o ELK (Exército de Libertação de Kosovo), cuja postura era mais radical no discurso e nas ações de resistência contra a opressão sérvia. O ELK não era de fato um partido, mas um grupo político armado, cujas ações foram consideradas terroristas pela comunidade internacional. Após os Acordos de Rambouillet, o ELK se comprometeu a se desarmar, o que foi cumprido durante a implementação da UNMIK, e isso foi seguido de uma reorganização do seu braço político, originando o PDK (Partido Democrático de Kosovo), liderado por Hasim Thaçi, que já era uma figura proeminente durante a existência do ELK. O terceiro grupo era o AFK (Aliança para o Futuro de Kosovo), uma coalizão de seis partidos,

conduzido por um ex-comandante do ELK, desafeto de Thaçi (TAYLOR, 2005, p. 440-441). A predominância dos albaneses na política de Kosovo não era por acaso, já que isso era reflexo da própria sociedade.

O LDK e o PDK tinham opiniões distintas a respeito do modelo eleitoral. O primeiro defendia o sistema majoritário, enquanto o segundo era favorável a um sistema misto, com elementos majoritários e proporcionais; os dois partidos, na realidade, buscavam se beneficiar com determinado tipo de contagem de votos.

A OSCE era veementemente contrária a qualquer elemento majoritário no sistema de Kosovo, porque isso exigiria a divisão do território em eleitorados étnicos, o que seria inviável naquele momento pela falta do censo populacional, dificuldade técnica e ausência de tempo disponível até as eleições municipais, que deveriam acontecer em outubro daquele mesmo ano. Assim, a representação proporcional era o mais viável, ademais esse era o formato que a OSCE julgava apropriado para promover a representação de pequenos partidos e garantir a proteção dos direitos das minorias (TANSEY, 2007b, p. 640). Diante do impasse, o RESG definiu que o modelo proposto pela OSCE seria o implementado.

A representação proporcional favorece o consocialismo, modelo político que tem em vista a disputa eleitoral e a formação do governo a partir da divisão de poderes entre grupos distintos. Esse tipo de organização tende a salientar as divisões étnicas e exacerbar essas cisões ao longo do tempo, já que os partidos políticos tendem a ser compostos por exclusividade étnica; diferentemente do modelo centrípeto, que busca a dispersão dos grupos na formação dos partidos e governos, como forma de atenuar os discursos nacionalistas e acomodar as demandas do eleitorado multiétnico (REILLY, 2005; TAYLOR, 2005).

O desafio da OSCE era atenuar a esmagadora maioria albanesa no pleito, principalmente porque os três partidos principais eram a favor da independência, o que era completamente repudiado pelos sérvios e contrário ao compromisso assumido pela UNMIK com a integridade do território iugoslavo. Além da predominância albanesa populacional, a sua distribuição geográfica homogênea⁹⁸ e o histórico de conflito em Kosovo impossibilitava a implementação de um modelo centrípeto.

⁹⁸ Em Kosovo, a minoria sérvia estava concentrada em áreas específicas, o que reforçava a cisão étnica.

Ademais, a OSCE definiu que as eleições ocorreriam por meio do uso de lista aberta e com apenas um distrito eleitoral. A primeira decisão foi concedida diante de forte pressão de todas as lideranças políticas kosovares. A segunda foi uma escolha pragmática, já que, como mencionado, não seria possível desenhar distritos eleitorais sem o censo e em curto período de tempo.

A partir dessa escolha, foram feitas primeiramente as eleições municipais, o que, segundo Reilly (2005, p. 122), costuma ser típico de processos de reconstrução de Estados, já que a ideia é desenvolver os partidos políticos a partir da base local e envolver o eleitorado na vida política, porque as questões prementes nessas disputas são aquelas relacionadas ao cotidiano imediato do cidadão. Além disso, no caso de Kosovo, a realização do pleito local era uma estratégia para evitar questões controversas como a definição do *status* político da província, o que poderia criar uma demanda pela criação de um Estado e a proclamação de independência naquele momento (TANSEY, 2007a, p. 138).

Os três partidos albaneses dominaram a representação municipal. O LDK conquistou 57,9% das cadeiras municipais; o PDK, 30,7% e o AFK, 8,1%. Os outros 11 partidos não conseguiram sozinhos chegar a 1% dos assentos (TAYLOR, 2005, p. 144).

A clivagem social primordial era albanês/não albanês, mas a clivagem política mais importante era aquela entre os três partidos albaneses de Kosovo, cujas diferenças se desenvolveram a partir de 1989 e se referem às formas de se lidar com o domínio sérvio. Os três partidos albaneses estavam comprometidos com a independência e foram dominados por personalidades fortes que refletem um sistema partidário que não era programático, mas era personalista e, potencialmente, propenso a partidarismo. Os três principais partidos eram vistos como formações de transição, uma mistura de política ideológica e personalista (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 2001, apud IDEM).

Apesar de as eleições de outubro de 2000 contarem com presença de 79% dos eleitores nas urnas, a maior parte deles era albanesa, já que as populações dos municípios de maioria sérvia boicotaram as eleições⁹⁹. Para essas localidades, o RESG precisou nomear os representantes municipais. Em três delas, Leposavić, Zubin Potok e Zvečan, a assembleia inteira foi nomeada pelo chefe da UNMIK. (TANSEY, 2007a, p. 139).

Mesmo sem adesão da população sérvia e das demais minorias, a OSCE considerou o resultado das eleições um sucesso. Essa avaliação ignora um dos aspectos elementares de uma eleição: a adesão popular. No caso de Kosovo, levar em conta somente o aspecto quantitativo não faz sentido, afinal a maioria (mais de 90%) da população é albanesa e é muito óbvio que ela participaria do pleito. Contudo, as minorias étnicas, cuja proteção e

⁹⁹ As minorias turca e roma também não participaram desse pleito.

representatividade foram tão enfatizadas, não se fizeram presente, e isso não suscitou uma autocritica ou revisão dos procedimentos que estavam sendo adotados até então. Diante disso, é de se questionar o quanto a escolha do modelo eleitoral por parte da OSCE visava mesmo garantir lugar na política para sérvios e outros grupos minoritários ou era somente uma orientação pragmática para viabilizar as eleições de forma rápida.

A OSCE, então, levou adiante o seu planejamento preconcebido e realizou as eleições para a Assembleia Central em 2001. De acordo com o relatório da organização (apud TAYLOR, 2005, p. 447), esse pleito considerou um único distrito eleitoral. Os seus 120 membros foram eleitos por votação secreta, sendo que 20 assentos eram reservados a comunidades não albanesas: 10 eram da minoria sérvia e 10 de outras comunidades, esses últimos eram divididos da seguinte forma: as etnias Roma, Ashkali e Egípcia teriam quatro lugares; a Bosníaca, três; a Turca, duas; e a Gorani, uma.

De acordo com Simonsen (2004, p. 198), o sistema descrito acima garantiria representatividade das minorias, ainda que houvesse boicote às urnas por parte desses grupos.

A atuação da OSCE foi decisiva para a definição da magnitude distrital, a estrutura da cédula de votação e as regras de alocação dos assentos mediante os votos recebidos. A magnitude distrital grande era um ponto bastante controverso, porque se fosse seguido ao pé da letra em Kosovo, com a formação de distritos eleitorais, o resultado não favoreceria a representação proporcional, já que o território era essencialmente dominado pelos albaneses, com poucas exceções, como o norte da província. Assim, a OSCE optou para que as eleições da Assembleia Central tivessem apenas um distrito (TAYLOR, 2005, p. 450).

Para a eleição central, a OSCE optou pela lista fechada de candidatos, porque segundo ela isso encorajaria as elites dos partidos a serem mais flexíveis na elaboração de suas listas, a fim de maximizarem o voto em todo o território. Essa conclusão foi reforçada por duas considerações técnicas: a primeira é de que listas fechadas costumam ser apropriadas para sistemas com magnitudes distritais grandes, como é o caso de Kosovo, porque o eleitor tem menos chance de conhecer os candidatos individualmente; a segunda é que elas favorecem a proporcionalidade nos resultados. Além disso, a UNMIK autorizou, mediante um acordo entre os sérvios kosovares e o governo de Belgrado, que os sérvios residentes na Sérvia e Montenegro também participassem das eleições da Assembleia Central, o que enfureceu os albaneses de Kosovo (TAYLOR, 2005, p. 451-452).

Por fim, o sistema de Saint Languê foi escolhido pela OSCE para traduzir os votos em assentos na Assembleia Central. Esse sistema usa um divisor para determinar a alocação de assentos: o total de votos de cada partido é progressivamente dividido por uma série de divisores para produzir uma média de votos. Assim, o partido com o maior número de votos médios após cada etapa desse cálculo conquista uma cadeira. Esse sistema tem como objetivo também garantir proporcionalidade e, portanto, produzir altos níveis de confiança do eleitorado diante da precisão representacional em relação aos resultados eleitorais. (IDEM)

Mais uma vez, o pleito contou com uma abstenção significativa por parte dos sérvios. O comparecimento deste grupo foi estimado em 46% em Kosovo, 57% na Sérvia e 56% em Montenegro. Apesar disso, representantes sérvios foram eleitos, mas essa representação poderia ter sido potencializada se houvesse mais adesão por parte desse eleitorado. O Povratak, uma coalização dos sérvios kosovares, conquistou 11,34% dos assentos. Os partidos albaneses garantiram a maior parte das cadeiras, juntos somaram mais de 79% do total (LDK com 45,65%; PDK, 25,70% e o AFK, 7,83%). (*International Crisis Group*, 2002 apud TAYLOR, 2005, p. 456)

A despeito de todas essas providências, o sistema partidário de Kosovo necessitava de consolidação, e o sistema eleitoral poderia contribuir pouco para isso, como lembra Taylor (IDEM, p. 453). Segundo o autor, o sucesso não dependia somente do desenho eleitoral feito pela OSCE, mas sim do eleitorado e dos políticos kosovares. O problema real a ser encarado era a maturidade das instituições políticas no território, bem como o nível de confiança do eleitorado e a identificação deste em relação aos representantes que subiam ao poder.

As eleições têm função de corroborar com a construção de uma nova ordem democrática, mas a precocidade, o desenho equivocado do seu sistema e a sua má execução podem minar o processo de democratização e ainda exacerbar o retorno do conflito (IDEM, p. 119).

Reilly (2002, p. 121) afirma que, frequentemente, as operações de paz são pressionadas a executar eleições rapidamente (no máximo em um ou dois anos após a sua instalação), assim que a paz é razoavelmente restaurada e uma infraestrutura mínima é alcançada, como aconteceu em Kosovo. A OSCE foi impelida a organizar as eleições o mais cedo possível sem levar em conta se as condições sociais eram propícias para isso. De acordo com o autor, adiantar o processo eleitoral de forma precoce catalisa a formação de

partidos que funcionam como meios para que as elites políticas acessem o poder, mas isso não significa que exista uma verdadeira base eleitoral na sociedade. Ademais, muitos grupos beligerantes, que na época do conflito foram considerados ilegítimos, podem acabar se consolidando como forças políticas com o mesmo discurso sectário ou nacionalista da época do combate. Isso foi o que aconteceu com o ELK em Kosovo.

Assim, não havia possibilidade para que outro modelo eleitoral fosse adotado naquele momento, já que o objetivo era a realização da disputa rapidamente. O processo foi decorrência de uma abordagem pragmática por parte da operação de paz e refletiu pouco o real contexto político. Diante disso, sempre restam dúvidas se outras escolhas poderiam ter produzido resultados mais coerentes com aquele momento político de Kosovo. Questiona-se, por exemplo, se não seria válido apostar em incentivos para enfraquecer a “etnização” da política de Kosovo, dando tempo e condições para que instituições, partidos e cidadãos amadurecessem para uma disputa democrática. No entanto, isso poderia levar um período maior que não estava no cronograma da UNMIK.

5.4.3. Funcionamento da Assembleia Central

Como previa o Modelo Constitucional, a Assembleia Central era o principal órgão representativo dentre as instituições provisórias¹⁰⁰, e a sua implementação dependia das eleições de 2001. Uma vez realizadas, os representantes eleitos foram empossados, mas, antes que pudessem assumir suas tarefas legislativas, viram-se presos num impasse. Os deputados deveriam eleger o presidente de Kosovo com dois terços de votos favoráveis. À época, o político indicado para o cargo era Ibrahim Rugova¹⁰¹ (LDK), mas ele não alcançou a quantidade mínima de apoio devido à forte oposição do PDK. A disputa partidária também se estendeu para a indicação de um nome ao cargo de primeiro-ministro (BRAND, 2005; TANSEY, 2007b). Diante da capacidade de irresolução, a UNMIK interveio por meio de Michael Steiner, o então RESG, que se envolveu em intensos debates

¹⁰⁰ As outras instituições eram a presidência de Kosovo, o governo, as cortes, além de outros órgãos e instituições governamentais.

¹⁰¹ Como lembra Brand (2005, p. 37), Rugova era o preferido dos *experts* internacionais para o cargo devido a sua personalidade e proeminência política. A presidência tinha poderes muito limitados (o seu papel era essencialmente cerimonial e representativo), mas em coordenação com o RESG, atuaria no campo das relações exteriores e poderia indicar o primeiro-ministro após a consulta aos partidos políticos de Kosovo.

com as lideranças políticas kosovares. Steiner propôs o nome de Bajram Rexhepi (PDK)¹⁰² como primeiro-ministro para que o PDK apoiasse a candidatura de Rugova, o que foi acatado pelo partido de oposição e registrado no “Acordo sobre a Presidência e Governo de Kosovo”, em 28 de fevereiro de 2002. Além das nomeações, esse documento trazia em seu texto oito prioridades do novo governo. De acordo com Brand (2003, p. 38), esse documento fora esboçado pela UNMIK.

Apesar de a ação de Steiner resolver o impasse, ela quebrou as regras constitucionais a respeito do procedimento para indicação do presidente e do primeiro-ministro. O primeiro deveria ser escolhido, por meio de votação secreta, com dois terços de votos favoráveis do total de parlamentares. Eleito, o presidente deveria consultar os partidos, coalizões e os demais grupos que compõem a Assembleia para a indicação do primeiro-ministro. O candidato a esse cargo, por sua vez, deveria apresentar uma lista de nomes para a composição dos ministérios da Assembleia. E, por fim, o primeiro-ministro e os demais ministros deveriam ser eleitos pela maioria de votos dos parlamentares. O que ocorreu foi uma mera barganha entre partidos políticos, protagonizada pela UNMIK, que se viu pressionada para resolver o impasse rapidamente pelo Conselho de Segurança da ONU e por outros países interessados no futuro de Kosovo. Presidente e primeiro-ministro foram eleitos com o voto aberto (BRAND, 2005).

Assim, em 4 de março, a Assembleia passou a funcionar com os seus representantes eleitos, mas em “coabitação” com a UNMIK, que também dividiria poderes com a presidência e o governo de Kosovo. Na teoria, isso significava um período de “transição política qualificada” (TANSEY, 2007a, p. 140). Na prática, as instituições provisórias, como a Assembleia, não assumiram completamente os poderes até então desempenhados pela UNMIK; ao contrário, a operação de paz, como vimos na descrição do Modelo Constitucional, tinha amplas atribuições, como rejeitar qualquer proposta dos parlamentares que considerasse em desacordo com a Resolução 1244 e até mesmo de dissolver a Assembleia Central.

Estava claro (...) que a UNMIK transferiria suas ‘responsabilidades administrativas (não políticas)’ ou ‘funções’, mas não a ‘autoridade’. Isso acaba sendo confuso em relação ao que o Modelo Constitucional especifica: ‘o Governo deve exercer a autoridade executiva’. Enquanto muitas funções forem incluídas na fase de transição, um número de funções não poderá ser ‘transferidas para o completo controle pela população local’. (BRAND, 2005, p. 40)

¹⁰² Os Estados Unidos pressionaram fortemente para que Hasim Thaçi não fosse indicado ao cargo de primeiro-ministro, pela sua relação com o ELK e o seu discurso radical de independência de Kosovo.

Assim, a UNMIK não se limitou a participar do processo de desenho institucional da Assembleia, mas também capilarizou a sua presença e desempenhou papel de ator político atuante nos processos decisórios da instituição, o que nem sempre ocorreu de forma tranquila. Como menciona Tansey (2007b, p.641),

Enquanto inicialmente a UNMIK influenciara o desenvolvimento do núcleo das instituições de Kosovo, agora ela procurou determinar no novo regime, como os atores se comportariam, uma vez em seus gabinetes (...). Como resultado, relações entre as PISG¹⁰³ e UNMIK eram muitas vezes carregadas, uma vez que os dois lados se engajaram com o controle do desenvolvimento político de Kosovo.

Durante o mandato do primeiro governo de Kosovo, relações entre PISG e UNMIK foram frequentemente marcadas por uma atmosfera de tensão, e a Assembleia de Kosovo, em particular, desenvolveu uma relação difícil com o gabinete do RESG (IDEM, 2009b).

Tansey (2007b, 2009b) menciona ainda alguns episódios em que a UNMIK usou a sua prerrogativa de veto, influenciando no resultado de atividades da Assembleia.

O primeiro caso se refere a uma resolução sobre a integridade territorial de Kosovo. Para a comunidade internacional, o tema era extremamente sensível devido à indefinição do *status* do território e da demanda dos albaneses pela sua independência, mas também por causa da disputa territorial com a Macedônia. O conteúdo da resolução revia um acordo firmado entre a Iugoslávia e a Macedônia sobre a definição de fronteiras dos dois países, e isso poderia desestabilizar a sensível paz da região. Mesmo sob protestos do Conselho de Segurança e da União Europeia, a Assembleia aprovou a resolução. Imediatamente, a UNMIK a declarou “nula e sem força legal”, alegando que temas referentes a relações externas estavam sob a sua competência. O segundo veto se deu quando a Assembleia decidiu elogiar a “guerra justa” do ELK contra as forças sérvias. A UNMIK considerou que a ação não era de competência do poder legislativo e puniu os representantes da Assembleia, excluindo-os de três reuniões internacionais que aconteceriam subsequentemente. Ademais, a UNMIK considerou também nula a tentativa da Assembleia de invalidar todas as leis promulgadas pelos sérvios durante a década de 1990.

Mas a ação mais incisiva por parte da UNMIK, que evidenciou a supremacia do seu poder em âmbito doméstico, deu-se em relação às tentativas de emendas do Modelo de Constitucional. Diferentemente dos três episódios anteriores, esse se referia abertamente à disputa de poder entre os representantes locais e a operação de paz. Entre 2003 e 2004, os

¹⁰³ PISG é a sigla em inglês de *Provisional Institutions of Self-Government* (Instituições Provisórias de Governo Autônomo).

parlamentares tentaram unilateralmente emendar o Modelo Constitucional. O objetivo das emendas era essencialmente restringir o poder do RESG por meio de três ações: (i.) criar base legal para a transferência das competências do RESG; (ii.) dar os instrumentos necessários para as instituições domésticas cumprir os requisitos (*standards*) internacionais; (iii.) acelerar a resolução sobre o *status* final de Kosovo. A Assembleia Central apresentou 42 emendas por meio de um documento nomeado de “Constituição Provisória de Kosovo”, muitas delas semelhantes ao que fora debatido durante o processo de elaboração do Modelo Constitucional. Visivelmente, os parlamentares haviam guardado um recalque pelas disposições que não conseguiram aprovar naquele momento. Algumas das propostas, segundo Tansey (2009, p. 156), propunham pequenas alterações técnicas, mas outras tratavam de pontos que poderiam modificar substancialmente as bases constitucionais da administração interina, como a mudança de nome das instituições provisórias que deveriam ser chamadas de “Instituições Democráticas de Kosovo” e a criação de uma Corte Constitucional, a ser incluída no sistema judicial. O objetivo era fixar algumas instituições para o momento da independência. Outro ponto relevante do documento era a proposta de mudança de garantias de representação de minorias na Assembleia. Os 20 assentos reservados a minorias étnicas apenas poderiam ser usados se os seus representantes não conseguissem se eleger. Assim, no caso de os grupos minoritários serem eleitos, eles não teriam direito de somar os assentos reservados por cotas, como estava sendo feito até aquele momento. A outra questão tratava da possibilidade de um referendo a ser convocado pela Assembleia Central, pelo governo e/ou por, no mínimo, 50 mil cidadãos. Havia uma menção sobre a realização de um referendo específico sobre o *status* de Kosovo após o fim do período da administração internacional, mas sem uma data fixa para isso.

Durante esse processo, a UNMIK alertou que o Modelo Constitucional não era passível de revisão e as propostas que estavam sendo feitas eram prematuras naquele contexto. Quando o documento final chegou às suas mãos, a missão não se dispôs a negociar sobre nenhum ponto e rejeitou todas as propostas de mudanças.

O uso do veto por parte da UNMIK teve, claro, seus custos. No que diz respeito aos representantes locais, a relação se tornava cada vez mais desgastada e as suas ações, questionadas. No entanto, não era somente os parlamentares que se sentiam preteridos e torciam o nariz para esse ator político exógeno. A população de Kosovo começou a criticar a missão e ficar insatisfeita com a sua atuação, como veremos na próxima seção.

A despeito de todos esses episódios, Tansey (2007, p. 140) afirma que a Assembleia Central funcionava de forma bastante regular, com uma coalização em seu governo, confrontada por uma oposição vigorosa em assuntos relativos à condução de Kosovo. O seu regimento tinha como base legal o Modelo Constitucional. Para o autor, Kosovo desenvolvia características elementares de um regime político democrático, mesmo não tendo reconhecimento oficial como Estado.

Foto 4: Protesto da população local contra organizações internacionais no centro de Pristina, Kosovo – Junho/2011

Tradução: *Eu voto / Tu votas / Ela/ele vota / Nós votamos / Vocês votam/ Eles se beneficiam.*

5.4.4. Status político: o plano de independência

A interferência da operação de paz não se dava somente num registro negativo, como vimos na seção anterior, mas a UNMIK também buscava fomentar positivamente a Assembleia Central a assumir condutas que considerava coerentes com o modelo democrático por meio de incentivos.

Em 2002, o RESG Michael Steiner anunciou que as instituições provisórias teriam de alcançar metas mínimas antes da definição do *status* político de Kosovo, que

contemplavam oito áreas de uma boa governança: funcionamento das instituições democráticas, Estado de Direito, liberdade de ir e vir, retorno e reintegração dos refugiados, economia, direitos de propriedade, diálogo com Belgrado e a garantia do mandato civil sobre as forças armadas (UNMIK; PISG, 2003).

Essas metas ficaram conhecidas como “*standards before status*” (ou “metas antes do *status*”), o que, na realidade, funcionavam como indicadores para o avanço dos atores locais em direção à consolidação de um Estado democrático: quando as instituições locais conseguissem atingir uma meta, elas poderiam passar para o seguinte até criar condições mínimas para a discussão do *status* final do território. Esse era o caminho para a transferência de competências da UNMIK às instituições provisórias, já que por meio dele era possível treinar os atores locais antes que assumissem definitivamente o território (KNOLL, 2005, p. 639). O processo também serviria para que as partes divergentes tivessem a oportunidade de resolver suas diferenças e conseguissem entrar em um acordo sobre requisitos básicos da política antes da decisão sobre o *status* de Kosovo. O alcance dessas metas seria avaliado pela UNMIK que, ao final, consideraria se o território estaria pronto para iniciar as discussões sobre o futuro de Kosovo.

É uma estratégia da UNMIK garantir o progresso doméstico em prioridades políticas-chaves por meio de uma forma particular de condicionalidade, que liga a resolução da questão do *status* com o progresso de uma série de metas específicas, que tocam diretamente questões relacionadas com o fortalecimento e a capacidade das instituições estatais e os níveis de consenso e cooperação entre as comunidades étnicas de Kosovo. (TANSEY, 2007a, p.140)

Segundo Knoll (2005, p. 642), a estratégia de criação de metas se tornou uma prática no sistema de tutela da ONU para avaliar, por meio de uma matriz, questões estruturais de um território, como o desenvolvimento político e econômico, finanças públicas e fiscal, os direitos humanos, a saúde pública e a promoção à educação. Os avanços nessas áreas são colocados como condicionalidades em troca de algum tipo de ajuda internacional¹⁰⁴. O processo põe em pauta a discussão a respeito de “standardização” dos territórios por meio de “padrões de civilização” que as organizações internacionais e as potências dominantes impõem a países fragilizados, remetendo ao conceito de *mission civilisatrice* de Paris (2002).

¹⁰⁴ Segundo o autor, os casos mais contemporâneos são os planos de ajuda econômica a países em desenvolvimento, conduzidos pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A União Europeia também tem assumido essa abordagem para os países candidatos à integração ao bloco.

Os *standards* também eram parâmetros para que o território futuramente pudesse se integrar às estruturas políticas europeias. A afirmação do então RESG, Michael Steiner, de que “esse deve ser um Kosovo democrático, seguro e respeitável para a Europa (apud KNOLL, 2005, p. 640)” coincide com a observação de Zaum (2007, p. 236):

Apenas um tipo particular de Estado estável, com instituições em funcionamento, abrangendo diferentes elementos de um padrão de civilização é considerado “europeu”, e sustentando, assim, a segurança europeia. Essa identidade europeia é definida claramente pelos “Critérios de Copenhagen” da União Europeia para a integração: a) estabilidade de instituições garantindo a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e o respeito e a proteção de minorias; b) a existência de uma economia de mercado em funcionamento; e c) a habilidade de cumprir obrigações da afiliação à EU, como uma administração efetiva pela qual se pode implementar a legislação europeia.

A partir de meados de 2002, a UNMIK passou a apresentar relatórios periódicos ao Conselho de Segurança, informando os progressos referentes aos *standards before status*. As avaliações em torno dessas metas apontavam reiteradamente que Kosovo não conseguia atingi-las de forma satisfatória, já que os resultados eram tímidos. Knoll (2005, p. 641) afirma que a condução da política continuava sendo protagonizada essencialmente pela UNMIK e marcada pela falta de comprometimento local.

Além disso, Kosovo também enfrenta um número de desafios relacionados à questão do Estado; mesmo se a UNMIK tivesse partido e deixado o caminho aberto para a independência do governo autônomo, Kosovo continuaria enfrentando barreiras significativas contra seus esforços de democratização. Enquanto a falta de reconhecimento de Estado não prova ser em si uma barreira ao desenvolvimento democrático de Kosovo, dois outros desafios, aqueles relacionados à capacidade estatal e coesão, põem obstáculos muito mais sérios à mudança de regime democrático de Kosovo (TANSEY, 2007a, p. 140)

No final de 2003, os Estados Unidos anunciaram, em nome do Grupo de Contato, o início de uma revisão a respeito do status político de Kosovo para 2005, se as metas de governança estivessem sendo cumpridas e o tratamento a minorias étnicas fosse aceitável. O Conselho de Segurança reafirmou a iniciativa com o lançamento do plano *Standards Implementation Plan for Kosovo* (Plano de Implementação de Metas para Kosovo), pelo qual seriam estabelecidos cinco grupos de trabalho formados pela UNMIK e as instituições provisórias para coordenarem o cumprimento das metas, e a ser avaliado quadrimestralmente pelo Secretariado-Geral da ONU.

De acordo com Tansey (2009), isso fez com que houvesse uma mudança de comportamento por parte dos partidos albaneses de Kosovo, já que estavam diante de uma “recompensa” concreta, porque, pela primeira vez, fora colocada uma data explícita no horizonte da administração interina para se tratar da situação política. Como exemplo, o autor menciona a produtividade legislativa da Assembleia Central: no primeiro ano de

mandato (2002), foram aprovadas nove leis; no ano seguinte, esse número aumentou para 26 e, no último ano de mandato (2004), foram 50 peças legislativas aprovadas. Contudo, nem todos os analistas se deram por satisfeitos com esse resultado, já que os mais céticos temiam que essa produtividade não se referisse a uma melhoria qualitativa do funcionamento democrático da instituição, mas apenas uma forma de se alcançar metas quantitativas sem critérios mais cuidadosos por parte dos parlamentares kosovares. O novo plano para Kosovo, segundo Knoll (2005, p. 641), provocou críticas por parte de líderes políticos locais e de especialistas internacionais que julgavam que o papel de uma instituição internacional, que assume funções de *statebuilding*, requer ações mais complexas, especialmente quando ela se coloca em um contexto em que a soberania local está suspensa. Para o autor, “o manual esboçado para Kosovo indicava marcadores de quilometragem, e não direções” (IDEM, p. 640).

Além disso, parte das metas estabelecidas não estava sob o controle dos atores locais de Kosovo, mas sim, da própria UNMIK ou da Sérvia. Um exemplo disso era a exigência de desmantelamento das estruturas paralelas de governo nos enclaves sérios kosovares, financiados por Belgrado. Esse assunto dependia do comprometimento da Sérvia e das negociações da operação de paz com esse país.

Mesmo com os avanços parcos das instituições locais, já não era mais possível para a UNMIK sustentar a ausência de um plano concreto para definir o destino da província, mantendo-se na condução de uma administração interina, cuja conclusão do mandato era igualmente incerta. O desgaste perante a população local e os questionamentos da comunidade internacional pressionavam cada vez mais a operação de paz para resolver a situação.

De acordo com Lemay-Hebert (2013, p. 10), a missão se tornou alvo de crítica dentre todas as comunidades em Kosovo. Assim como outras operações de paz, a ONU foi inicialmente recebida de braços abertos pela população local, mas a insatisfação com a presença internacional começou a crescer conforme o tempo passava. O autor menciona a pesquisa realizada pela USAID e UNDP a fim de avaliar a popularidade da missão. Entre setembro e outubro de 2002, o índice de satisfação da população com a UNMIK foi de 63,8%, que caiu para 20,7% entre janeiro e abril de 2004 (UNDP e UNSAID, 2009 apud LEMAY-HEBERT, 2011, p. 194)¹⁰⁵. O contexto de Kosovo era complicado: a sua

¹⁰⁵ O ano de 2004 foi o que registrou a maior insatisfação popular em relação à administração da UNMIK. Entre novembro de 2002 e março de 2004, a satisfação em relação ao desempenho da UNMIK e do RESG caiu 40%, em relação à Assembleia, 10%, e o governo de Kosovo, 5% (UNDP, USAID e RIINVEST, 2004, apud LEMAY, 2013, p. 13).

economia permanecia frágil, com altas taxas de desemprego, e sobretudo o conflito étnico ainda era latente.

De fato, se a campanha militar internacional criou uma onda de sentimento popular (KING; MASON, 2006, p. 79), e se durante os meses iniciais da intervenção a UNMIK foi capaz de justificar e legitimar a sua presença, em certa medida, como uma lua de mel, a UNMIK teve dificuldade de convencer a população local do caráter legítimo de seu governo e administração. Nas palavras de Anthony Welch, coordenador do Setor de Segurança Análise Internacional para o Kosovo, a UNMIK simplesmente não conseguiu conquistar o respeito da população local. (WELCH, 2006, apud LEMAY-HEBERT, 2011, p. 194)

A tensão na província chegou ao seu ápice em março de 2004, quando comunidades e pontos culturais sérvios foram atacados pelos albaneses. Foi o pior conflito desde 1999: 19 pessoas morreram e 954 ficaram feridas. Na ocasião, os prédios da ONU foram apedrejados; as suas bandeiras, queimadas e seus carros, destruídos. As instituições internacionais precisaram elas mesmas de proteção, por isso foram incapazes de proteger as minorias, uma das principais funções que clamara para si e servia de justificativa para legitimar a sua atuação (LEMAY-HEBERT, 2013, p. 16).

Quatro meses após o episódio, o então secretário-geral da ONU, Koffi Annan, requereu um relatório independente ao embaixador norueguês Kai Eidi sobre a situação de Kosovo. Esse, por sua vez, emitiu, em agosto de 2004, um documento recomendando uma ação mais contundente e dinâmica para a resolução do *status* da província e apontando as lacunas da missão até então. Para Eidi, a UNMIK estava patinando num plano estratégico pouco consistente e que não levava a administração interina e, muito menos a resolução da disputa sobre o território, adiante. As metas, segundo ele, não eram encaradas como realistas pelos albaneses, sérvios e, nem mesmo, pela comunidade internacional, porque eram ambiciosas e o espaço de tempo para alcançá-las era muito curto. O diálogo com Belgrado permanecia frouxo, mas, sobretudo, ele constatou um clima de frustração generalizado entre os kosovares albaneses e sérvios:

Pela perspectiva da maioria albanesa, a causa da violência (de 2004) não era principalmente o conflito interétnico, mas a falta de oportunidades econômicas e a ausência de uma política clara dali em diante. Como um jovem albanês disse: ‘Vocês nos deram liberdade, mas não um futuro’. Os sérvios, da parte deles, acreditavam que eles eram vítimas de uma campanha que, ou os levaria para fora de Kosovo, ou os reduziria a uma população rural e dispersa. (EIDI, 2005, p. 9)

De acordo com o relatório do embaixador, estava claro que a UNMIK precisaria paulatinamente reduzir sua esfera de atuação até, finalmente, deixar Kosovo de vez, e isso deveria ser feito pela transferência imediata de competências às instituições provisórias e às organizações regionais, como a União Europeia. Por fim, em seu relatório, Eidi afirma que

não é mais possível prolongar a indefinição do *status* de Kosovo e que isso precisava ser encarado de uma vez por todas pela ONU.

Não haverá momento ideal para iniciar as preparações – nem mesmo um bom momento. Entretanto, enquanto a redução gradual da presença internacional em Kosovo é ainda esperada, a situação econômica continuará piorando e as frustrações e as insatisfações em Kosovo crescerão. Levantar logo a questão do futuro *status* parece ser a melhor opção e provavelmente inevitável. (IDEM, p. 4)

Apesar de afirmar que Kosovo deve desenvolver uma estrutura política de governo própria, o embaixador não explicita no texto a orientação de tornar o território independente, mas também não diz que ele deve retornar a ser uma província da Iugoslávia; limita-se a afirmar que o diálogo tem de ser reforçado com Belgrado, porque, qualquer que seja a decisão, ela somente alcançará sucesso se os sérvios forem incluídos nas negociações e, até então, eles estavam se sentindo preteridos do processo.

O incidente em março provara que havia ainda muitas questões a serem resolvidas, e Kosovo parecia ainda estar em um terreno politicamente vulnerável. O ocorrido estremecia o processo de estabilização construído até então, já que existiam ainda segmentos radicais prontos – de ambos os lados – para acionar novamente o discurso nacionalista. E havia sinais de que esse radicalismo poderia encontrar apoio na população insatisfeita com o clima econômico e político de Kosovo. Se nenhuma medida mudasse a orientação da operação, o conflito de março teria consequências irreparáveis.

O relatório de Eidi não trazia nada de inédito. Ele reiterava as disposições feitas desde o início da implementação da operação de paz. A única diferença é que o caminho imperfeito traçado pela comunidade internacional até o momento corria riscos; e isso estava explícito mais do que nunca.

Em outubro de 2005, o secretário-geral da ONU, então, iniciou o processo de revisão dos *standards* que levou finalmente o início do diálogo a respeito do *status* final de Kosovo no começo de 2006. O processo foi conduzido pelo *United Nations Special Envoy for Future Status Process for Kosovo* (Enviado Especial para o Processo do Futuro *Status* de Kosovo), Martti Ahtsaari, ex-presidente finlandês, o que envolveu meses de diálogo entre representantes e Pristina e Belgrado. Havia grande dificuldade em estabelecer um consenso entre as duas partes sobre uma solução que pudesse contemplá-las: de um lado, os albaneses de Kosovo clamavam pela independência do território, – ainda que houvesse ampla autonomia, para eles, seria impensável voltar a ser parte do território sérvio –; de outro, Belgrado era irredutível em abrir mão da província. No final daquele ano, Ahtsaari se viu na mesma sinuca de bico em que a UNMIK esteve durante todo o período de sua

administração, ou seja, a posição das partes não se alterara jamais e não havia qualquer sinal que indicasse uma remota possibilidade de um lado ceder.

Diante do impasse, ele remeteu um relatório ao Conselho de Segurança recomendando que a ONU deveria decidir unilateralmente o destino de Kosovo. O seu plano determinava a independência de Kosovo, supervisionada pela comunidade internacional. A partir do momento da independência, haveria um período de 120 dias de transição, com a subsequente expiração do mandato da UNMIK.

À época, Ahtissari admitira que o tipo de administração por parte da UNMIK produzira efeitos que contribuíram para esse desfecho:

Nos últimos oito anos, Kosovo e Sérvia têm sido governados em completa separação. O estabelecimento da UNMIK, nos termos da Resolução 1244 (1999), e seus pressupostos para toda a autoridade legislativa, executiva e judiciária por todo Kosovo, tem criado uma situação em que a Sérvia não tem exercido nenhuma autoridade governamental sobre Kosovo. Esta é uma realidade que ninguém pode negar; é irreversível. Um retorno de Kosovo sobre o comando sérvio não seria aceitável para a imensa maioria da população de Kosovo. Belgrado não poderia recuperar a sua autoridade sem provocar violenta oposição. A autonomia de Kosovo dentro das fronteiras da Sérvia (...) não é simplesmente defensável. (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007)

O plano de independência previa a aprovação de uma constituição e de uma legislação nacionais e assim, ao final do período de transição, a UNMIK se retiraria do futuro país, já que os poderes Executivo e Legislativo já teriam sido assumidos por atores políticos locais. Havia uma ênfase em relação à formação de um Estado multiétnico, com especial atenção aos sérvios: seus direitos deveriam ser protegidos e o retorno dos refugiados, garantido. A Sérvia, apoiada pela Rússia, foi veementemente contra a decisão da ONU. Daí em diante, outras negociações que acabavam em reiterados impasses se mantiveram até 17 de fevereiro de 2008, quando “com suporte tácito dos Estados Unidos e vários dos doadores europeus, a Assembleia de Kosovo adotou uma declaração de independência que afirmava que ‘Kosovo era uma república democrática, secular e multiétnica’” (TANSEY, 2009b).

No dia seguinte ao da independência, duas novas missões internacionais foram autorizadas pela União Europeia: a *International Civilian Representative* (ICR), que implementaria o plano de Ahtisaari, e a *European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, a EULEX, responsável pelo policiamento e pelas cortes de justiça. Ambas as missões, de acordo com Tansey, tinham autoridade executiva unilateral, sem necessidade de consulta local, mas os seus poderes eram significativamente menores àqueles que a UNMIK gozou por quase uma década.

A partir da independência, a UNMIK mudou a orientação de sua atuação no país, diminuindo o seu contingente no território e transferindo parte de suas atribuições às duas missões da União Europeia. Contudo, a ICR e a EULEX permanecem sob a coordenação da UNMIK, ainda hoje, contrariando as disposições do plano que foi traçado para si mesma.

Foto 5: Monumento de celebração da independência de Kosovo. Pristina, Kosovo – Junho/ 2011

5.5. Considerações parciais

Este capítulo dedicado à UNMIK, objeto de estudo desta dissertação, tem dois objetivos principais. O primeiro é situá-la em seu momento histórico e no contexto político em que foi criada e implementada e, assim, evitar o seu descolamento de eventos e variáveis importantes, que tiveram influência direta na sua constituição. Essa operação de paz, como visto, é parte de um processo de conflitos nos Bálcãs e suas respectivas negociações de paz e envolve múltiplos atores do âmbito internacional e local. A recuperação de todos os assuntos correlatos a ela não é possível aqui, por isso foram priorizados aqueles considerados elementares para se compreender o porquê de a UNMIK ser considerada uma missão especial. O segundo objetivo deste capítulo é salientar aspectos dessa operação em processos decisórios da vida política de Kosovo, durante a sua administração interina, que a destacam dentre as demais para, então, levantarmos questões acerca de sua postura, discurso e ações em campo.

Não é a primeira vez que a comunidade internacional e organizações multilaterais se envolvem com atividades de *statebuilding*. Essa tem sido uma realidade frequente após as duas grandes guerras. Da mesma forma, não é a primeira vez que intervenções em âmbito

doméstico são realizadas por terceiras partes. O que há, então, de particular em relação a essa operação de paz?

A UNMIK, junto com a UNPROFOR e a UNTAET, inaugura uma sequência de operações de paz que se tornaram responsável pela administração interina de um território. O alto grau de intervenção exercido pela missão e os seus amplos poderes lhe conferem papel de protagonismo no âmbito doméstico de um território muito fragilizado por conta de um conflito interno. As suas características e a sua dinâmica de atuação desafiam os nossos conhecimentos, até então pacificados, a respeito da política estatal e das relações de representação. Uma operação de paz nas condições aqui descritas é, sobretudo, um ator exógeno interagindo nos espaços que eram ocupados, até então, exclusivamente por representantes eleitos nacionalmente. O poder de capilaridade e de alcance de uma missão pode se estender por muitas dimensões da política nacional. Quanto mais precária estiver a estrutura sociopolítica do lugar de intervenção, a operação de paz tem mais possibilidades de permear e influenciar as instituições já existentes e principalmente aquelas que ainda estão por vir. Os episódios que mostram a atuação da UNMIK buscam exemplificar como isso ocorre.

Nos quatro casos, fica evidente a preponderância da UNMIK na sua interação com os atores locais. Tansey explica que a operação de paz dispõe de quatro mecanismos que garantem a prevalência de suas decisões. O primeiro se refere ao poder de pautar as discussões (*agenda-setting powers*). A partir da seleção da agenda política, as administrações conseguem influenciar o que será decidido. O segundo são os vetos (*veto powers*), que incluem a capacidade de derrubar leis propostas por atores internos e remover os atores domésticos de suas posições de autoridade ou mesmo impedi-los de acessar essas posições de poder. O outro poder, *drafting powers*, é a capacidade de se envolver nos processos de produção legislativa ou de instituições provisórias significantes. Por fim, a administração internacional pode ignorar completamente atores domésticos e aplicar medidas que considerem necessárias (*imposing powers*) (2008, p. 636).

Essas características se tornam ainda mais salientes num contexto internacional em que a defesa da autodeterminação dos povos, a conduta democrática e o respeito à soberania estatal são valorizados como princípios de uma governança global. As operações de paz do tipo da UNMIK são capciosas, porque a sua atuação contrapõe e, simultaneamente, articula as lógicas vestifaliana e pós-vestifaliana. Ainda que a comunidade internacional – aqui compreendida como países hegemônicos ocidentais – tente afastar seus discursos e suas atuações de qualquer reminiscência de anexação ou invasão territorial,

fica muito claro o peso que ela tem na definição de políticas nacionais de outros lugares do mundo. Ademais, é evidente que a coerção exercida por ela não vem somente por *soft power*, mas o uso da força é um recurso relevante e frequente.

No entanto, apesar de a UNMIK ser uma operação de paz particular, não seria profícuo encará-la como uma exceção ou uma excentricidade. Em vez disso, deve ser entendida como indício de uma tendência de atividades de reconstrução de Estado que podem perdurar nas próximas décadas.

A atuação de uma operação de paz não terá somente consequência imediata para controlar o conflito em curso. Ainda que, de forma limitada, o seu principal legado será para a construção de um Estado democrático. Sobre isso, Reilly (2002, p. 137) afirma que

“(...) a democratização é um processo social e político de longa duração, ela não é um evento de curta duração conduzida pela comunidade internacional. (...) Além disso, a democracia é um jogo doméstico, e o seus resultados de longo prazo se devem muito à preservação de atores e condições locais. Intervenções internacionais são cruciais em colocar no lugar em curto prazo as condições para a transição democrática, mas seus impactos são necessariamente limitados”.

Por esse motivo, a interação com os atores locais é fundamental durante o período da administração provisória para que as comunidades se sintam parte do processo de reorganização política e tenham condição e disposição de assumi-las após a retirada da missão.

Uma vez que as administrações internacionais, como as de Kosovo e do Timor Leste, “exercem prerrogativas de Estado” e “funcionam exatamente como um governo” (BLAIR, 2002, apud LEMAY-HEBERT, 2011, p. 5), em tese, elas serão confrontadas a preencher os mesmos requisitos que qualquer outro governo legítimo.

Se legitimidade política é “em primeiro lugar uma crença, explícita ou implícita, sobre o direito de governar para formar políticas” (BARKER, 1990), ou “a dimensão do que o povo apoia do modelo de regras dentro do qual as instituições políticas funcionam, seja porque as instituições políticas são vistas como autoridade decorrente de um processo legítimo, e/ou porque elas são vistas como representante de ideias e valores amplamente apoiadas” (KALDOR, 2000), então as administrações internacionais terão de convencer a população local do caráter legítimo do seu governo. Em relação a isso, elas falharam em Kosovo e no Timor Leste. (LEMAY-HEBERT, 2011, p. 5)

Não são poucas as questões suscitadas pelas operações de paz, muitas delas se referem a problemas de suas atividades desempenhadas em solo, mas também há debates acirrados sobre a sua concepção teórica, referentes à atribuição de legitimidade a suas condutas, como demonstrado no capítulo 4.

6. CONCLUSÃO

Todas as operações de paz da ONU são chamadas cotidianamente pelas siglas de seus nomes. A UNMIK é uma exceção, pois ela não se refere exatamente a *United Nations Interim Administration in Kosovo*, senão, deveria ser “UNIAMIK”. Chesterman (2005) conta que a opção por UNMIK se deu porque a original era difícil de ser pronunciada. Depois de algumas outras tentativas, optou-se, finalmente, pela versão atual. Assim que a operação chegou a campo, descobriu-se que *anmik*, em dialeto oral albanês, significa “inimigo”. Essa poderia ter sido apenas uma infeliz coincidência e ter sido escusada como uma simples gafe, se depois de alguns anos isso não se parecesse mais como um mau presságio.

A anedota mostra que a realidade em campo é muito diferente do que se consegue conceber inicialmente. Mesmo as missões que não tomam parte em frentes de combate ou estão envolvidas com atividades de *statebuilding* confrontam-se com uma realidade que é muito distinta daquelas que planejam e tomam as decisões.

Mas esse, na verdade, não é o maior problema. Em alguma medida, ninguém pode ser culpado por não saber determinadas coisas, desde que se supere o desconhecimento e se mude o rumo, se necessário. O erro da UNMIK não foi adentrar num terreno, despreparada e ignorante, mas sim ter reiterado procedimentos e condutas que não a levaram à superação das suas limitações iniciais.

Em mais de 15 anos de sua existência, ela não conseguiu estabelecer uma relação orgânica com aqueles que dizia que estavam sob sua proteção e por quem se justificava a sua intervenção. As lacunas nessa convivência permanecessem até hoje. Como vimos, se ela age como representante local, ela será cobrada como tal, e isso implica que dê explicações sobre a sua conduta e que ela possa ser considerada legítima.

Ao longo deste trabalho, preoquei-me em demonstrar algumas origens dos problemas da prática das operações de paz e apontei como uma das principais razões o seu papel de duplo representante. Hoje, o que se verifica é que o fato de ela ter como um dos representados a comunidade internacional é imponderável para a sua conduta de representante local. Guardo reticências sobre a possibilidade de a comunidade internacional adotar uma perspectiva muito distinta da que ela tem hoje sobre a condução das operações e paz e outras questões relativas à governança global¹⁰⁶. Contudo, se a mudança não é

¹⁰⁶ Nesse ponto, creio que é justo fazer uma ponderação de que a comunidade internacional pode mudar suas percepções em determinadas situações, e isso foi verificado, por exemplo, quando ela mudou o seu

possível por meio do comportamento deste representado e da sua relação de representação com a operação de paz, é ainda possível aventar algo de novo?

Existe uma dimensão íntima entre representante e o seu representado local, que dizem respeito essencialmente a eles. Desse reservado, há de ter um fôlego em que não cabe o representado internacional e os seus interesses, uma oportunidade ou mais para que o representante deixe de ser momentaneamente duplo. Se a comunidade internacional desconhece o dialeto albanês, ela desconhece muitas outras coisas.

Considero que é dessa segunda relação que situações, que fujam dos modelos de governo que tomamos por consolidados e familiares, possam existir. Próximo a que imagina Rosanvallon a respeito da legitimidade por proximidade, é no aprimoramento do vínculo entre operação de paz e a população local que vejo possibilidades de pluralidades de experiências inovadoras no campo da representação política acontecerem.

Nesse ponto, reservo algumas linhas derradeiras para discorrer brevemente sobre alguns elementos relacionados ao título desta dissertação, por considerar que a questão traz contribuição sobre o que foi mencionado até então.

UNMIK – Sobre o papel de representação das operações de paz e sua produção de legitimidade suscita duas ambiguidades sobre as quais, inicialmente, investi algum esforço para tentar resolvê-las, mas percebi que seria em vão, não exatamente por deficiências de recursos estilísticos, mas porque ambas traduzem em muito algumas questões aqui presentes.

A primeira se deve ao fato de não ser possível afirmar quem é o sujeito que produz a legitimidade das operações de paz. Seriam elas próprias ou outrem? Desse questionamento, compreendi que a produção de (muitas) legitimidade(s) não é atribuição somente da própria missão e nem é possível que alguém simplesmente lhe confira essa característica por considerar ou perceber que ela exista, porque os dois tipos de atribuição de legitimidade seriam processos unilaterais. Aqui, devo reiterar a ideia de enfatizar a existência de um relacionamento (mais do que relação) entre operação de paz e população local. A legitimidade deve ser, então, produto de múltiplas interações e experiências que se sobreponham e se cruzem, resultado, portanto, de um contexto em que o representado protagonize ou corrobore para a produção de legitimidade do qual ele não é, necessariamente, autor direto, e, ao mesmo tempo, seja capaz de atribuir legitimidade ao

posicionamento em relação à abordagem das operações de paz, ao considerar que elas devem abranger outras funções que não somente a mediação e o monitoramento de acordos de paz e cessar-fogo.

representante; no outro sentido, o representante deve protagonizar e participar de situações em que legitimidades são geradas e, de outras ocasiões, em que ele próprio é capaz de produzir a legitimidade para si.

Dessa última questão, decorre a segunda ambiguidade: a produção de legitimidade se refere à operação de paz ou à representação da operação? Em outras palavras, quem é alvo da atribuição: a relação ou o autor? Nesse caso, a qualificação deve ocorrer para ambos. Longe de querer taxar que exista uma relação de causa e consequência, nesse caso, me parece haver uma conexão muito próxima em se ter um representante considerado legítimo e a relação que ele desempenha ser também legítima. Tal debate requereria algumas ponderações sobre as diferenças entre ser legítimo e agir legitimamente.

Por fim, a saída não seria transformar a operação de paz em ator endógeno ao território da intervenção, porque a graça é justamente o fato de ela ser alteridade, mas com possibilidades de ser próxima. Nesse diálogo entre internacional e local, não seria possível haver algo sincrético? Das fórmulas-padrão criadas para solucionar os problemas de todos os Estados falidos, quiçá, sejam factíveis processos de reelaboração para se chegar a soluções mais arrojadas do que um mantra falacioso, que repete inadvertidamente a necessidade de democratizar a política e liberalizar a economia.

Daqui em diante, os especialistas continuarão debatendo o futuro das operações de paz e é improvável que se chegue a uma conclusão cabal sobre todos os seus aspectos, por isso creio que sempre haverá oportunidade para se sugerir como elas podem ser melhores em termos democráticos, tanto pelos seus aspectos criticáveis, como pelas suas características que, oportunamente, podem fazer delas inovadoras para o bem.

7. REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL da Organização das Nações Unidas. *Approved Resources for Peacekeeping Operations for the Period From 1 July 2015 to 30 June 2016*. (UN doc A/C.5/69/24, 26 jun 2015). Disponível em:

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/24> Acesso em: 18 out. 2015.

_____. *Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236*.

(A/67/224/Add.1). 2012. Disponível em:

<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add.1> Acesso em: 18 out. 2015.

_____. *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*. Resolution 1514 (XV). 1960. Disponível em:

<<http://www.un.org/en/decolonization/declaration.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*. (A/RES/25/2625). 1970.

Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of the United Nations Peacekeeping Operations* (A/67/224). 2012. Disponível em:

<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add>. Acesso em: 2 ago. 2015.

_____. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (A/55/305–S/2000/809) 2000.

Disponível em: <<http://www.unrol.org/doc.aspx?n=brahimi+report+peacekeeping.pdf>> Acesso em: 23 out. 2015

B92. Bus Carrying Serbs Attacked with Stones in Kosovo. 7 jan. 2015. Disponível em:

<http://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2015&mm=01&dd=06&nav_id=92783> Acesso em: 22 out. 2015.

BARNETT, M. Building a Republican Peace: Stabilizing States after War. *International security*, v. 30, n 4, p. 87-112, 2006.

BELLAMY, A. J. The ‘Next Stage’ in Peace Operations Theory? *International Peacekeeping*, v. 11, n.1, p. 17-38, 2004.

_____. The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention. *International Affairs*, v. 84, n.4, p. 615-639, 2008.

_____. WILLIAMS, P. Introduction: Thinking Anew about Peace Operations. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 1-15, 2004.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. *Understanding Peacekeeping*. 2ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BILDT, C. *Dag Hammarskjöld and the United Nations Peacekeeping*. 2011. Disponível em:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_chronicle_carl_bildt_article.pdf> Acesso em: 9 nov. 2014.

BOUTROS-GHALI, B. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. *International Relations*, n. 11, p. 201-21, dez. 1992.

BRAND, M. *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-government*. Centre for Applied Studies in International Negotiations. CASIN, 2003.

BRAGA, C. *A Doutrina da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria: uma análise crítica da experiência internacional*. Monografia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

BURKE, E. Carta a los Electores de Bristol. In: _____. *Textos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1942 [1774].

CHANDLER, D. The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 59-81, 2004.

CHESTERMAN, S. *You, the People: the United Nations, Transitional Administration, and State-building*. Project on Transitional Administrations. Final Report. International Peace Academy, 2003.

_____. *You, the People: the United Nations, Transitional Administration, and State-building*. New York: Oxford University Press, 2005.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*. (S/2007/168/Add.1). 2007. Disponível em:

<http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf> Acesso em: 22 out. 2015.

_____. *Security Council Resolution 1244 on the Situation Relating Kosovo*. UN Security Council. 1999. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 9 nov. 2014.

CURRAN, D.; WOODHOUSE, T. Cosmopolitan Peacekeeping and Peacebuilding in Sierra Leone: What Can Africa Contribute?. *International Affairs*, v. 83, n. 6, p. 1055-1070, 2007.

DAHL, R. Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Casiano (eds.). *Democracy's Edge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 19-40.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATION. *Fatalities*. 2015a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/fatalities.shtml>> Acesso em: 18 out. 2015.

_____. *Fatalities by Nationality and Missions*. 2015b. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_2.pdf> Acesso em: 18 out. 2015.

_____. *Forming a New Operation*. 2015c. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/newoperation.shtml>> Acesso em: 18 out. 2015

- _____. *Mandates and the Legal Basis for Peacekeeping*. 2015d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml>> Acesso em: 18 out. 2015.
- _____. *Peace and Security*. 2015e. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>> Acesso em: 18 out. 2015.
- _____. *Peacekeeping Fact Sheet*. 2015f. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 18 out. 2015.
- _____. *Post Cold-War Surge*. 2015g. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>>. Acesso em: 18 out. 2015.
- _____. *Principles of UN Peacekeeping*. 2015h. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml>>. Acesso em: 18 out. 2015.
- _____. *UN Peacekeeping Operations Fact Sheet: 30 April 2015*. 2015i. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2015/bnote0415.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2015.
- _____. *United Nations Peacekeeping Group: Capacities to Ensure Integration*. 2015j. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf> Acesso em: em 18 out. 2015.
- EIDE, K. *A Comprehensive Teview of the Situation in Kosovo*. 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2005/sc8533.doc.htm>> Acesso em: 23 out. 2015.
- FRANCK, T. M. Lessons of Kosovo. *American Journal of International Law*, n. 93 p. 857-860, 1999.
- GARCIA-ORRICO, D. Kosovo. In: ANTONINI, Blanca (Ed). *Security Council Resolutions under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities*. Madri: Fride, 2009.
- GEGOUT, C. The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006). *International Peacekeeping*, v. 16, n. 2, p. 231-244, 2009.
- GOULDING, M. The Evolution of United Nations Peacekeeping. *International Affairs*, v. 69, n. 3, p. 451-464, 1993.
- GURZA LAVALLE, A. ONGs, Direitos Humanos e Representação. *Sur*. Edição Comemorativa – Direitos Humanos em Movimento, v. 11, n. 20. p. 299-310, jun/dez 2014.
- _____. HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, n. 67, p. 49-104, 2006a.
- HENKIN, L. Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention". *American Journal of International Law*, n. 93, p. 824-828, 1999.
- ICISS. *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

KALDOR, M. *Cosmopolitanism and Organised Violence*. Paper prepared for Conference on 'Conceiving Cosmopolitanism', Warwick, 27-29 April 2000.

KELSEN, H. *Teoria Pura do Direito*. 9 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014 [1939].

KENKEL, K. M. Five Generations of Peace Operations: From the "Thin Blue Line" to "Painting a Country Blue". *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

_____. O Dilema Interno da Soberania: a evolução das normas de intervenção”. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. de (orgs.) *O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012. p. 19-47.

KNOLL, B. From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate. *European Journal of International Law*, v. 16, n. 4, p. 637-660, 2005.

KRASNER, S. D. Sovereignty and Intervention. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Org.) *Beyond Westphalia*. London: The Johns Hopkins Press, 1995. p. 228-249.

_____. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

KEOHANE, R.; STEPHEN, M.; MORAVCSIK, A. Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, v. 63, n. 1, Winter, p. 1-31, 2009.

LAKE, D. A.; DONALD, R. Spreading fear: The Genesis of Transnational Ethnic Conflict. In: _____. *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, diffusion, and escalation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998. p. 3-34.

LIMES, Rivista Italiana de Geopolitica. Editoriale. Per Uma Vita Basta. In: *Kosovo, no Solo Balcani*. Roma, Grupo Editoriali L'Espresso v. 2, p. 7-22, 2008. Disponível em: <<http://www.limesonline.com/cartaceo/per-una-vita-basta?prv=true>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

LEMAY-HEBERT, N. 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, p. 190-211, 2011.

_____. Everyday Legitimacy and International Administration: Global Governance and Local Legitimacy in Kosovo. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 7, n. 1, p. 87-104, 2013.

LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. State Sovereignty and International Intervention: Reflections on the Present and Prospects for the Future. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Org.) *Beyond Westphalia*. London: The Johns Hopkins Press, 1995. p. 250-265.

MOE, M. The Contact Group in Kosovo. In: _____. *The Contact Group on Bosnia-Herzegovina and Kosovo: the Institution and its Mediaton Role*. School of Slavonic and East European Studies, University College London, University of London. 2003.

MORAVCSIK, A. Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition* – *An International Journal of Comparative Politics*, v. 39, n. 2, p. 336-363, 2004.

NEW YORK TIMES. Massacre in Bosnia, Srebrenica: The Days of Slaughter. 29 de outubro de 1995. Disponível em:

<<http://www.nytimes.com/1995/10/29/world/massacre-in-bosnia-srebrenica-the-days-of-slaughter.html?pagewanted=all&src=pm>>. Acesso em: 9 nov 2014.

ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 18 out 2015.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE. *Elections*. 2015. Disponível em: <<http://www.osce.org/kosovo/105096>>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. *Who We Are*. Disponível em: <<http://www.osce.org/who>>. Acesso em: 23 out. 2015.

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

_____. International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'. *Review of International Studies*, v. 28, n. 4, p. 637-656, 2002.

_____. Peacekeeping and the Constraints of Global Culture. *European Journal of International Relations*, v. 9, n. 3, p. 441-473, 2003.

PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1984 [1967].

PONTES NOGUEIRA, J. A Guerra do Kosovo e a Desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44 p. 143-160, 2000.

PUGH, M. Peacekeeping and Critical Theory. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 39-58, 2004.

REILLY, B. Elections in Post-conflict Scenarios: Constraints and Dangers. *International Peacekeeping*, v. 9, n. 2, p. 118-139, 2002.

RICHMOND, O. P. A Genealogy of Peacemaking: The Creation and Re-Creation of Order. *Alternatives: Global, Local, Political* v. 26, n. 3, p. 317-348, 2001.

_____. UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 83-101, 2004.

ROSANVALLON, P. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton: University Press, 2011.

_____. *El Pueblo Inalcanzable*. México: Instituto Mora, 1998.

RODRIGUES, T; SOUZA, G. C. Responsabilidade de Proteger e a sua Responsabilidade de Reagir: *Ultima ratio* de um novo dispositivo de segurança? *Pensamiento Proprio*, ano 12, v. 35, p. 27-44, 2012.

ROSENAU, J. N. Sovereignty in a Turbulent World. In: LYONS, G. M.; MASTANDUNO, M. (Org.) *Beyond Westphalia*. London: The Johns Hopkins Press. 1995. p. 191-227.

SAWARD, M. Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected*. *Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 1, p. 1-22, 2009.

- _____. Governance and the Transformation of Political Representation. In: NEWMAN, J. *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol, UK: Policy Press, 2005. p. 179-196.
- _____. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, v. 5, n. 3, p. 297-318, 2006.
- SIMONSEN, S. G. Nationbuilding as Peacebuilding: Racing to Define the Kosovar. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 2, p. 289-311, 2004.
- STAHN, C. Constitution Without a State? Kosovo under the United Nations Constitutional Framework for Self-government. *Leiden Journal of International Law*, v. 14, n. 3, p. 531-561, 2001.
- TANSEY, O. Democratization Without a State: Democratic Regime-building in Kosovo. *Democratisation*, v. 14, n. 1, p. 129-150, 2007a.
- _____. The Concept and Practice of Democratic Regime-Building. *International Peacekeeping*, v. 14, n. 5, p. 633-646, 2007b.
- _____. Kosovo: Independence and Tutelage. *Journal of Democracy*, v. 20, n. 2, p. 153-166, 2009a.
- _____. *Regime-building: Democratization and International Administration: Democratization and International Administration*. New York: OUP Oxford, 2009b.
- TAYLOR, A. Electoral Aystems and the Promotion of 'Consociationalism' in a Multi-ethnic Society. The Kosovo Assembly Elections of November 2001. *Electoral studies*, v. 24, n. 3, p. 435-463, 2005.
- THAKUR, R. C.; SCHNABEL, A. *United Nations Peacekeeping Operations: Ad hoc Missions, Permanent Engagement*. Tokyo: United Nations University Press, 2001.
- UNMIK. Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo. 2001. Disponível em: <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/FrameworkPocket_ENG_Dec2002.pdf>. Acesso em: 23 out. 2015
- _____. PISG. *Standards for Kosovo*. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20Standards.pdf>> Acesso em: 23 out. 2015.
- URBINATI, N. O que Torna a Representação Democrática. *Lua Nova*, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006a.
- _____. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006b.
- YANNIS, A. The UN as Government in Kosovo. *Global Governance*, v. 10, n. 1, p. 67-91, 2004.
- WHEELER, N. J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press, 1999.
- WOODHOUSE, T., RAMSBOTHAM, O. Cosmopolitan Peacekeeping and the Globalization of Security. *International Peacekeeping*, v. 12, n. 2, p. 139-156, 2005.
- ZAUM, D. *Sovereignty Paradox*. New York: Oxford University Press, 2007.