

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PEDRO LOPES DA PONTE

**Do otimismo pós-Guerra Fria ao desengajamento: o mandato de
Boutros Boutros-Ghali e as novas interpretações sobre as
Operações de Paz da ONU**

São Paulo
2022

PEDRO LOPES DA PONTE

**Do otimismo pós-Guerra Fria ao desengajamento: o mandato de
Boutros Boutros-Ghali e as novas interpretações sobre as
Operações de Paz da ONU**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Yi Shin Tang

São Paulo
2022

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
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Ponte, Pedro Lopes da

Do otimismo pós-Guerra Fria ao desengajamento: o mandato de Boutros Boutros-Ghali e as novas interpretações sobre as Operações de Paz da ONU / Pedro Lopes da Ponte ; orientador: Yi Shin Tang. -- São Paulo, 2022.

146 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

1. Organização das Nações Unidas (ONU) 2. Boutros-Ghali, Boutros, 1922-2016 3. Operações de paz I. Tang, Yi Shin, orient. II. Título.

CDD – 341.23

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a FAPESP que tornou possível este trabalho através do financiamento de Bolsa de Estudos no Mestrado.

Agradeço em especial ao professor Yi Shin Tang pela orientação, apoio e ajuda constante durante o curso de Mestrado e na escrita desta dissertação.

Agradeço também ao meu pai e à minha mãe por todo apoio e força que me deram para a realização do Mestrado e durante estes tempos difíceis.

Agradeço aos meus colegas do curso de Mestrado pelo apoio mútuo e bons momentos compartilhados, ainda que a maioria deles à distância. Também agradeço aos amigos que compartilharam comigo as dificuldades e boas ocasiões destes quase três anos.

Por fim, gostaria de agradecer aos pesquisadores e trabalhadores do Instituto Butantã pelo desenvolvimento e produção da vacina CORONAVAC contra a COVID-19, que indubitavelmente contribuiram para o combate da Pandemia e a defesa da vida dos brasileiros e brasileiras.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo 2020/06341-8.

Sumário

Resumo	6
Abstract	7
Lista de Abreviaturas e Siglas	8
Introdução	10
Capítulo 1. Aspectos Teórico-metodológicos: a ONU como ator político e o papel do Secretário-Geral	15
1.1. Aspectos Teórico-metodológicos	15
1.2. A Trajetória de Boutros-Ghali ao cargo de Secretário-Geral	20
1.3. A ONU como um ator político	30
1.4. Interpretações e análises sobre o papel do Secretário-Geral	32
Capítulo 2 Operações de paz: dificuldades e conflitos na atuação da ONU	37
2.1. Operações de paz do período	37
2.2. Dificuldades da Organização das Nações Unidas	54
2.3. Os documentos e as repercussões do <i>An Agenda for Peace</i> e <i>Supplement to an Agenda for Peace</i>	60
Capítulo 3 Relação entre o Secretário-Geral e o Conselho de Segurança	70
3.1. Relação entre o Boutros-Ghali e o Conselho de Segurança no seu período	70
3.2. Relação Boutros-Ghali e EUA	83
Capítulo 4 A ação brasileira no mandato de Boutros-Ghali	94
4.1 Posicionamento diplomático do Brasil durante o Mandato de Boutros-Ghali	94
4.2 Conseqüências da Participação Brasileira nas missões de paz: estratégia de maior poder decisório na ONU	112
Capítulo 5 Conclusão	123
Referências Bibliográficas	127
ANEXOS	143

Resumo

Esta dissertação trata do mandato de 1992 a 1996, do Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali (1922-2016), marcado por um aumento significativo das operações de paz e mudanças nas conduções dessas operações, em um período de crise vivenciado pela ONU. A questão central dessa pesquisa é contribuir para entender o mandato de Boutros Boutros-Ghali no contexto das expectativas do imediato pós-Guerra Fria e a perda de apoio para suas iniciativas. A dissertação parte da hipótese de que ao longo do seu mandato, Boutros-Ghali perdeu progressivamente apoio a suas propostas levando a um desengajamento cada vez maior dos países centrais no Conselho de Segurança. O objetivo geral da pesquisa é — através de uma análise histórica de documentos oficiais e bibliografia — considerar o mandato de Boutros-Ghali, as operações de paz do período de que o Brasil participou, tendo em conta os conceitos introduzidos por Boutros-Ghali. A pesquisa contempla também como a diplomacia brasileira interpretou o mandato de Boutros-Ghali, para contribuir para o resgate de uma linha diplomática em relação a ONU que pode estar sendo perdida atualmente. Essa pesquisa busca contribuir para um tipo de análise pouco presente na área de Relações Internacionais no Brasil: a de estudar a ONU como uma organização com sua política própria para além de um fórum. Assim, a investigação se insere em uma agenda de pesquisas que visa analisar as Nações Unidas através da delimitação dos mandatos daqueles que estiveram à frente da Organização.

Palavras-chave: ONU, Organização das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, Operações de paz,

Abstract

This dissertation concerns the 1992 to 1996 term of the UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali (1922-2016), marked by a significant increase of peace operations and changes in the management of these operations, in a period of crisis experienced by the UN. The main question of this study is to contribute to the understanding of Boutros Boutros-Ghali's term in the context of expectations developed in the immediate post-Cold War period and the loss of support for his initiatives. The dissertation builds on the hypothesis that throughout his term, Boutros-Ghali continuously lost support for his proposals leading to an ever-greater disengagement by the central countries of the Security Council. The main objective of this study is – through a historical analysis of official documents and bibliography – consider Boutros-Ghali's term, the peace operations of his tenure which counted with Brazilian participation taking into account the concepts introduced by Boutros-Ghali. The study also considers how Brazilian diplomacy interpreted Boutros-Ghali's term in order to contribute to the recovery of a diplomatic line towards the UN which currently may be getting lost. This study seeks to contribute to a kind of analysis not often present in the area of International Relations in Brazil: the study of the UN as an organization with its own politics beyond a forum. Therefore, the research is part of a research agenda that aims to analyze the United Nations through the delimitation of the tenure of those who have led the Organization.

Keywords: UN, United Nations, Boutros Boutros-Ghali, Peace operations,

Lista de Abreviaturas e Siglas

ACNUR – Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
CEI – Comunidade dos Estados Independentes
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPA – Departamento de Assuntos Políticos (atualmente DPPA – Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação de Paz)
DPKO – Departamento de Operações de Manutenção da Paz do Secretariado das Nações Unidas (atuamente DPO – Departamento de Operações de Paz)
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA – Estados Unidos da América
FMLN – *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
IFOR – Força de Implementação na Bósnia-Herzegovina
MINUGUA – Missão de Verificação do Acordo de Direitos Humanos das Nações Unidas na Guatemala / Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala
MINUSAL – Missão das Nações Unidas em El Salvador
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MNA – Movimento dos Não-Alinhados
MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
OIs – Organizações Internacionais
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUCA – Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central
ONUMOZ – Operação das Nações Unidas em Moçambique
ONUSAL – Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA – Organização da Unidade Africana
P-5 – Membros Permanentes do Conselho de Segurança (China, Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia)
PEU – *Peace Enforcement Units*

RENAMO – Resistência Nacional Moçambicana

RRF – *Rapid Reaction Force*

SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas

UE – União Européia

UNAMIR – Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda

UNAVEM I – *United Nations Verification Mission in Angola I* (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I)

UNAVEM II – *United Nations Verification Mission in Angola II* (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II)

UNAVEM III – *United Nations Verification Mission in Angola III* (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III)

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNFICYP – *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre)

UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

UNITAF – Força Tarefa Unificada na Somália

UNGOMAP – Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão

UNTAC – Autoridade de Transição das Nações Unidas no Camboja

UNTEA – Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas na Guiné Ocidental

UNOMUR – Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda

UNOSOM I – Operação das Nações Unidas na Somália I

UNOSOM II – Operação das Nações Unidas na Somália II

UNPROFOR – *United Nations Protection Force* (Força de Proteção das Nações Unidas)

UNYOM – Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

Esta dissertação trata do mandato de 1992 a 1996, do Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali (1922-2016), marcado por um aumento das operações de paz e mudanças nas conduções dessas operações, em um período de crise da ONU. Esta introdução apresenta como o mandato de Boutros-Ghali se insere-se na linha de análise da instituição, com base nos mandatos dos Secretários-Gerais. Também expõe o objetivo geral da pesquisa, identifica a linha de pesquisa no qual o trabalho está inserido e a estrutura da dissertação com descrições curtas de cada capítulo e subcapítulo.

O mandato de Boutros-Ghali de 1992 a 1996, foi o primeiro, de um Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no contexto do pós-Guerra Fria, no qual o cenário internacional foi fortemente modificado com o fim da bipolaridade que caracterizava o sistema anterior. Cabe ressaltar a importância atribuída ao cargo do Secretário-Geral na ONU e ao fato de que, até o momento, Boutros-Ghali foi o único Secretário-Geral das Nações Unidas a não ser reconduzido ao cargo por veto dos Estados Unidos.

Apesar de ter sido o único Secretário-Geral com apenas um mandato, seu período de direção na ONU é muito mais complexo do que pode parecer. Foi marcado pela elaboração de documentos que até hoje são referenciais para a atividade das Nações Unidas, conferências que reforçaram temas presentes na agenda internacional, reformas na ONU, operações de paz em quantidade nunca vistas anteriormente, ativismo do Conselho de Segurança e, no caso brasileiro, uma busca por maior inserção internacional.

Dada a complexidade do período, nessa dissertação buscamos uma visão inicial do mandato, com ênfase na atuação de Boutros Boutros-Ghali (pouco destacada na maior parte da bibliografia) e nas operações de paz do período que contaram com a participação brasileira.

Este mandato foi fortemente marcado não só por um aumento das operações de paz pelo mundo, como também por operações de paz que falharam em conter sérias crises internacionais, mais notoriamente nos casos das missões de paz em Ruanda, na Somália e na antiga Iugoslávia.

O diplomata egípcio Boutros Boutros-Ghali logo ao iniciar seu mandato apresentou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) o relatório intitulado *An Agenda For Peace*, no qual defendeu uma reformulação das Operações de Paz realizadas pela Organização. Para reforçar as mudanças propostas no início de seu mandato e reavaliar

propostas anteriores à luz das dificuldades enfrentadas, Boutros-Ghali publicou ainda em 1995, o *Supplement to an Agenda for Peace*. Os termos e as concepções que apresentou desde o primeiro documento, como *peace enforcement*, *peace building* e *peace-keeping*, são referenciais na área acadêmica e na prática das Nações Unidas até hoje.

Considera-se que a ONU vivenciou uma crise nos anos de 1990, em função, inclusive, do elevado número de missões de paz e muitas delas sem sucesso, embora as noções de sucesso e fracasso sejam passíveis de críticas na literatura especializada (TIBURCIO, 2009).

Parte da literatura sobre a crise da ONU, na década de 1990, não prioriza as atividades do mandato do Secretário-Geral, privilegiando ou o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou aspectos regionais e específicos das missões de paz. Essa concepção faz parecer que primeiramente surgem as crises das intervenções da ONU, frequentemente etiquetadas como fracasso e, de maneira acrítica, o papel do Secretariado Geral nessas intervenções é considerado posteriormente. Muitos autores referem-se à reformulação das missões de paz e aos novos conceitos da ONU à época do Boutros-Ghali. Outros tratam das missões de paz em si, mas não articulam ou priorizam a importância e influência da atuação de Boutros-Ghali nessas operações (HERZ e HOFFMAN, 2004). Articular essas questões relacionadas à reformulação das missões de paz e à atuação de Boutros-Ghali, inserindo ainda a avaliação brasileira desses processos, são os desafios a serem enfrentados nessa dissertação.

Em estudo específico sobre a Criação do Conselho de Direitos Humanos, no contexto da reforma da ONU, Machado (2009) destaca que apesar da existência de muitas pesquisas sobre as reformas da ONU, estas em geral “excluem de seus recortes o papel exercido por Boutros Boutros-Ghali”, embora sua contribuição para essas discussões tenha sido de grande importância. Ainda que o próprio autor não se detenha em Boutros-Ghali porque não é o foco de seu estudo, afirma que: “até mesmo na própria documentação ou em *sites* das Nações Unidas que se referem à reforma, a presença de Boutros-Ghali é quase imperceptível” (MACHADO, 2009 p. 17).

Embora esta pesquisa não discuta propriamente a questão das reformas institucionais no Sistema ONU, também temos como base para essa dissertação que a avaliação feita por Machado (2009) sobre o pouco peso que é atribuído à Boutros-Ghali nessa questão, também é válido nas análises e literaturas que se debruçam sobre Missões de Paz e Segurança Internacional.

É preciso considerar que, se por um lado, seu mandato na direção da ONU ocorreu em um dos períodos de maiores conflitos e crises internacionais, marcado por um aumento de guerras civis, por outro lado, seu mandato deixou como legado uma expansão na quantidade de operações de paz e a defesa de novas práticas de atuação da ONU e da comunidade internacional em cenários conflituosos. Exemplos são os processos de *peace-building* após o conflito, desde então fortemente inseridos na matriz operacional da ONU¹.

O mandato de Boutros-Ghali não mereceu ainda considerações na abordagem que propomos para analisar de forma mais articulada do que sugere a bibliografia, as dificuldades que as Nações Unidas sofriam no âmbito das operações de paz nos anos 1990 e a avaliação da diplomacia brasileira sobre esses processos.

Essa pesquisa sobre a atuação do Secretário Geral da ONU insere-se na linha de análise da instituição, com base nos mandatos dos Secretários-Gerais. Essa linha de pesquisa da política própria das Nações Unidas, através da delimitação dos mandatos daqueles que estiveram à frente da Organização, é ainda pouco incorporada nas análises do Brasil sobre as Nações Unidas, podendo sugerir novas interpretações sobre as relações entre o Brasil e a ONU. Essa investigação visa contribuir, portanto, para o estudo da ONU como uma organização com sua política própria para além de um fórum, como propõe Claude Jr. (1996). Para essa análise, como já assinalado, parte-se da hipótese de que apesar do otimismo geral com que Boutros-Ghali iniciou seu mandato, o Secretário-Geral perdeu progressivamente apoio a suas propostas, levando a um desengajamento cada vez maior dos países centrais no Conselho de Segurança, no contexto das dificuldades pelas quais passava o Sistema Internacional naqueles anos.

Através de uma análise histórico-documental, a dissertação objetiva considerar o mandato de Boutros-Ghali, as operações de paz do período enfatizadas em seus documentos, tendo em conta os conceitos introduzidos por Boutros-Ghali de *preventive diplomacy*, *peace enforcement*, *peace-making* e *post-conflict peacebuilding*.

Para tanto, nessa dissertação centramos nossa atenção nos aspectos da trajetória de vida de Boutros-Ghali mais diretamente relacionados ao período de sua atuação na ONU, a exemplo do apoio francês e de países africanos à sua candidatura, desacordos com os EUA e o relacionamento com o Conselho de Segurança nas missões de paz. Para

¹ UNRIC EUROPA OCIDENTAL – Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. Boutros Boutros-Ghali (Egito). Bruxelas, Bélgica . Disponível em: <https://unric.org/pt/boutros-boutros-ghali-egito/>. Acesso em: 10 abr. 2021).

tratarmos de forma articulada sua atuação, as discussões de operações de paz no período e a participação brasileira, consideraremos sua atuação nas missões de paz, a partir dos documentos do próprio Secretário-Geral, dos documentos oficiais da ONU, das declarações do Itamaraty e do levantamento bibliográfico. Os documentos fornecem pistas importantes para sua atuação, bem como são fundamentais para analisar as referências ou aplicação dos conceitos que ele introduziu na retórica da Organização das Nações Unidas nas discussões sobre essas missões de paz. Os relatórios anuais das Nações Unidas, documentos oficiais e as memórias escritas pelo próprio Boutros-Ghali são referências para essa dissertação, atentando tanto para o seu caráter institucional como para o viés pessoal que marca as escolhas da narrativa do que o Secretário-Geral quis deixar como seu legado.

Para essa articulação, situamos os documentos *An Agenda for Peace* e *Supplement to an Agenda for Peace* e suas repercussões nesses debates considerando que fatores e em que contextos Boutros-Ghali escreveu o *An Agenda For Peace* e o *Supplement to An Agenda For Peace*, partes essenciais de sua proposta de reformulação das missões de paz.

Para tanto este trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta três subcapítulos. O primeiro subcapítulo apresenta considerações teórico-metodológicas sobre a estrutura e funcionamento de Organizações Internacionais. O segundo subcapítulo trata da trajetória de Boutros Boutros-Ghali ao cargo de Secretário Geral. O terceiro subcapítulo sobre a ONU como um ator político. O quarto subcapítulo trata das funções do Secretário-Geral e de como a literatura analisa essas funções.

O segundo capítulo apresenta as condições gerais do período. Está dividido em três subitens. Para considerar a articulação de Boutros-Ghali nas missões de paz, o primeiro apresenta as operações de paz do período considerando especialmente as que são referidas por Boutros-Ghali no *Supplement to An Agenda For Peace* e, entre essas, pelo interesse dessa dissertação, as que contaram com a participação brasileira. O segundo subcapítulo levanta algumas das questões relacionadas às dificuldades que as Nações Unidas enfrentaram na implementação das missões de paz. O terceiro destaca os principais aspectos dos principais documentos que Boutros-Ghali escreveu em seu mandato que explicitam as mudanças propostas para as missões de paz: *An Agenda For Peace* e o *Supplement to An Agenda For Peace*.

O terceiro capítulo trata da relação que Boutros-Ghali manteve com os membros do Conselho de Segurança durante o seu mandato. Está dividido em duas subseções. A primeira seção trata especificamente dessa relação Secretário-Geral – Conselho de

Segurança. Esta relação se inicia com uma natureza cooperativa e acaba se deteriorando, diminuindo o apoio oferecido ao Secretário-Geral, mas não chegando ao ponto de ser hostil. A segunda subseção trata da relação entre o Secretário-Geral e os Estados Unidos da América (EUA) a qual, semelhante a dos outros países do CSNU, é de certa forma cooperativa mas progressivamente se torna explicitamente conflituosa entre os dois atores, levando ao veto americano ao segundo mandato de Boutros-Ghali.

O quarto capítulo trata da atuação diplomática brasileira no período do mandato de Boutros-Ghali, em que o Brasil integrou como membro não-permanente o CSNU no biênio 1993-1994. Está dividido em dois subcapítulos. O primeiro subcapítulo trata da posição que a diplomacia brasileira apresentou em relação às iniciativas do mandato de Boutros-Ghali. Considera-se que a diplomacia brasileira manteve as linhas gerais de sua política externa no período e manteve propostas comuns em relação ao Secretário-Geral. O segundo subcapítulo aborda a participação brasileira nas missões de paz. Esse subcapítulo avalia como a diplomacia brasileira e os participantes brasileiros nas missões de paz atuaram no contexto das operações de paz do período.

Após esses capítulos, o trabalho apresenta as conclusões da dissertação, ressaltando seus principais resultados e contribuições sobre o mandato de Boutros Boutros-Ghali.

Capítulo 1. Aspectos Teórico-metodológicos: a ONU como ator político e o papel do Secretário-Geral

Esse capítulo parte de considerações teórico-metodológicas que analisam as Organizações Internacionais (OIs), para subsidiar o estudo sobre o mandato de Boutros-Ghali à frente das Nações Unidas. Também considera a trajetória de Boutros-Ghali ao cargo de Secretário-Geral da ONU em 1992. Apresenta o papel da ONU no cenário internacional e as mudanças que ocorreram no imediato pós-Guerra Fria. Suas reflexões centrais tratam por um lado, de como a Organização das Nações Unidas e seu Secretário-Geral podem ser vistos como atores políticos independentes no cenário internacional, e por outro, de como a formação e a carreira de Boutros-Ghali na diplomacia egípcia influenciaram a sua atuação como Secretário-Geral.

1.1. Aspectos Teórico-metodológicos

Trabalhos sobre as OIs como de Bauer e Ege (2016), ao realizarem uma revisão tanto na literatura de Relações Internacionais como na de Administração Pública sobre a autonomia das Organizações Internacionais, identificam uma longa tradição nessa área. As questões centrais abordadas nessas literaturas se referem às condições para o surgimento dessa autonomia burocrática e os limites dessa autonomia frente a atores políticos. Ademais, os autores identificam duas grandes abordagens presentes nas literaturas: a abordagem relacional e a abordagem sociológica.

A abordagem relacional se volta para a independência das Organizações e sua habilidade em atuar sem serem influenciadas por outros atores políticos – geralmente os Estados. Assim, esta abordagem dá atenção especial às capacidades do Secretariado em exercer poderes executivos, estabelecer agendas, planejar orçamentos e monitorar os Estados membros. Dessa forma, a abordagem relacional volta-se para explicar por que os Estados delegam certas funções às OIs e como essas Organizações são controladas, assim, os recursos da organização e a relação de supervisão entre as Organizações e Estados-membros são colocados no centro das atenções. Dessa forma, a maioria das pesquisas se volta mais para a agência dos atores do que para estruturas burocráticas da Organização. A principal questão levantada pela abordagem relacional é, portanto, a delegação de poderes de um conjunto dos Estados para uma OI e seu Secretariado.

Como se supõe um comportamento guiado pelos próprios interesses da OI, a situação torna-se – da perspectiva dos Estados – essencialmente um problema de controle. A autonomia da Organização Internacional é assim concebida como discricção, e assim ela é vista como o resultado de poderes delegados menos mecanismos de controle. Por parte da OI, a questão é sua capacidade de exercer discricção apesar dos mecanismos de controle que os Estados lhe impõem.

Ainda que essa linha de pesquisa consiga lidar bem com uma das questões centrais existentes das disputas entre os Estados e as OIs, essa linha de pesquisa raramente consegue “distinguir claramente entre a OI como um todo e seus subcomponentes burocráticos” (BAUER e EGE, 2016, p.1022).

A abordagem sociológica vê a burocratização como um mecanismo para a autonomia de uma OI. Isto é, a burocratização da OI seria uma forma da Organização se proteger de formas de controle político. Dessa forma, o ganho de autonomia de uma OI seria parte de uma tendência decorrente do tamanho da organização, da divisão de seus trabalhos e do seu ganho em “*expertise*”. Embora essas características estejam relacionadas com as competências formais das OIs, elas não são necessariamente determinadas por esta. Dessa forma, a abordagem sociológica consegue dar conta dos processos de tomada de decisão coletivos que ocorrem nas estruturas das OIs e como estas processam informações de forma independente. Embora os trabalhos nessa abordagem destaquem a importância de fatores intraorganizacionais, raramente são definidos quais são esses fatores intraorganizacionais e como eles podem explicar certas decisões tomadas pelas OIs (BAUER e EGE, 2016).

Na mesma revisão de literatura feita pelos autores, estes identificam alguns trabalhos que parecem assumir um meio termo entre essas duas abordagens, especialmente os trabalhos que se dedicam a análise de agências reguladoras e executivas. Tal meio termo em geral é feito por meio da distinção de subtipos de autonomia.

Utilizando esses estudos como base, Bauer e Ege (2016) buscam analisar os secretariados de Organizações Interacionais considerando a autonomia dessas Organizações, como a capacidade de desenvolver preferências independentes (autonomia de vontade) e capacidade de traduzir essas preferências em ação (autonomia de ação). Assim, sua conceptualização de autonomia burocrática refere-se tanto às características executivas formais, recursos administrativos, como às competências organizacionais que habilitam as burocracias internacionais, envolvendo tanto as características estruturais e

relações formais no interior dos secretariados das OIs e em suas relações com outros atores.

Em termos conceituais avançados por Bauer e Ege (2016), tratar autonomia de vontade como diferente de autonomia de ação é um passo importante para compreender o comportamento de OIs. Os autores também notam que para uma organização desenvolver a autonomia da vontade, esta precisa primeiro de uma coesão administrativa que permita lidar com os desafios de ação coletiva e interagir com os atores políticos como uma entidade burocrática unificada. Assim é necessária uma diferenciação administrativa, isto é, uma capacidade de desenvolver preferências diferentes dos agentes políticos para o desenvolvimento da autonomia em uma organização.

Dessa forma a ênfase reside, no âmbito das competências de decisão delegadas a uma Organização, tanto no que diz respeito aos seus próprios recursos humanos e à gestão financeira, por um lado, como à implementação de políticas, por outro. Ao voltar a análise para as estruturas intraorganizacionais e observando as relações entre o Secretariado e os Estados-membros da perspectiva do Secretariado, é possível analisar o potencial para atuação burocrática.

A existência de concorrências entre OIs para Bauer e Ege (2016) seria um aspecto secundário frente a principal clivagem de poder a nível internacional que os autores identificam: entre o Secretariado e os Estados-membros. Como veremos à frente, isso pode ser identificada na atuação de Boutros-Ghali.

Assim, a autonomia de ação depende crucialmente dos poderes estatutários (ou seja, competências formais do Secretariado face aos atores políticos) e dos recursos administrativos independentes. No caso da ONU, os poderes do SGNU são estabelecidos pela Carta da ONU em seu capítulo XV como veremos adiante.

O conceito de autonomia burocrática coloca a organização interna dos secretariados das OIs no foco principal. Ao voltar-se às estruturas intra-organizacionais e ao conceber as relações entre os secretariados e os seus principais estados membros, especialmente na perspectiva dos primeiros, torna-se possível analisar o potencial de ação burocrática (BAUER e EGE, 2016).

Para a abordagem do mandato de Boutros-Ghali, essas considerações serão levadas em conta entendendo que ora cabe entender o mandato com base no relacionamento do Secretário-Geral com o aparato burocrático da ONU, ora com os Estados-membros da Organização.

Outros autores que também levamos em conta nessa dissertação, sem fazer essa distinção (sociológica e relacional), tratam tanto a estrutura como o funcionamento de Organizações Internacionais, em especial seus processos decisórios e as execuções de seus programas políticos. Estes autores notam que muitas Organizações Internacionais têm suas tomadas de decisões baseadas na construção ou em consensos ou em amplas maiorias. Esse é o entendimento de uma estratégia de garantia de que os acordos e decisões tomadas, geralmente de natureza não compulsória, serão seguidos e respeitados. Se por um lado isso facilita o *compliance* (a aceitação das normas e regras) por outro torna mais complexa a elaboração e aceitação de novas normas e também afeta o escopo e ou ambição dessas normas (TALBERG et al, 2015).

Tal questão estrutural também reforça o caráter reativo das Organizações Internacionais, no sentido de que a complexidade da tomada de decisões pode resultar em uma dificuldade de prever e remediar possíveis problemas e tensões forçando a Organização a agir apenas em situações de crise. Uma possível consequência dessa questão estrutural é a limitação da autonomia da OI, pois além do seu processo decisório ser dependente na formação de maiorias entre os Estados (uma tarefa complexa e nem sempre tão linear), existe a necessidade de uma resposta rápida frente a uma crise. Em geral, isso leva a Organização a buscar tanto o apoio, como a autorização de Estados mais influentes no cenário internacional. Assim, o caráter reativo das Organizações Internacionais pode ser entendido como um dos fatores que reforçam sua dependência dos Estados-membros que a compõe e, dessa forma, terem suas ações influenciadas por interesses desses atores.

Um outro aspecto decorrente dessas duas questões estruturais das OIs – o modelo de processo decisório e a influência dos Estados mais relevantes internacionalmente – no caso particular da ONU, é o fato de que as decisões adotadas por certos atores no processo decisório, não são necessariamente executadas por estes mesmos atores. Isto é, quem decide nem sempre é quem implementa, como veremos no Capítulo 2 no caso das operações de paz da década de 1990.

Ainda na questão de processos decisórios em Organizações Internacionais, Talberg et al (2015) analisam o funcionamento de Organizações Internacionais, nomeadamente sobre os processos decisórios e as execuções de programas políticos envolvendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em relação a estrutura da Organização das Nações Unidas, pode-se argumentar seguindo Talberg et al. (2015), que tanto a Assembleia Geral da ONU (AGNU) como o Conselho de Segurança atuam como

plenários, sendo o Conselho um plenário bem delimitado. Assim, são órgãos centrais dentro do processo decisório da Organização.

Enquanto o Conselho de Segurança determina os mandatos e as abrangências das operações de paz da ONU, cabe notar que no caso dessas atividades operacionais, como das missões de manutenção de paz, a responsabilidade tanto na execução desses programas como no seu supervisionamento é de responsabilidade primordial do Secretário-Geral da Organização. Assim, o Secretariado Geral exerce tanto as funções de órgão executivo, como também de braço administrativo da organização. O Secretário-Geral tem uma participação menor nos processos decisórios da AGNU e do CSNU podendo submeter itens à agenda do CSNU, o que lhe confere uma certa margem de atuação. Mas sua importância maior está mesmo em liderar os processos executivos e administrativos da Organização.

Entendemos que esses autores apresentam essas classificações que colaboram para metodologias de análise das Organizações Internacionais, o que é retomado no Capítulo 3, para a discussão da relação entre Boutros-Ghali e os membros permanentes do CSNU.

Entendemos que a estrutura das Nações Unidas e o seu processo decisório são bastante dependentes dos interesses dos Estados que a compõe. Apesar de isso ser esperado devido à natureza intergovernamental da Organização, essa influência estatal também se estende à implementação de ações da Organização, mesmo aquelas sob responsabilidade direta de seu órgão executivo-administrativo, o Secretariado Geral, como as missões de paz. Assim, a capacidade de atuação da Organização em intervenções internacionais depende tanto das circunstâncias locais, como do apoio e contribuição dos países mais relevantes internacionalmente, em especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança, que definem tanto os mandatos dessas missões como os recursos financeiros para a sua implementação.

Reconhecemos também que as OIs são espaços para disputas políticas que muitas vezes criam incentivos ao surgimento de controvérsias em vez de incentivos à paz. Montgomery e Hafner-Burton (2006) argumentam, como os outros autores, que as OIs têm importância causal independente dos interesses estatais. O poder tanto dos Estados como dessas OIs depende não só de recursos materiais mas também das posições que ocupam na estrutura do Sistema Internacional, e as crenças comuns resultantes tanto da atuação dos Estados como das OIs afetam significativamente as possibilidades de conflito.

Os principais argumentos avançados pela premissa de que as OIs podem reduzir os conflitos estariam ligados às facilidades que as OIs promoveriam à cooperação estatal, por meio do aumento o fluxo de informação entre Estados. As OIs proporcionariam oportunidades de coordenação entre governos; promoveriam mecanismos para os Estados expressarem compromissos credíveis com uma determinada política ou comportamento; ofereceriam normas globais entre Estados com histórias sociais e políticas muito diferentes; socializariam elites, gerando um sentido partilhado de valores e identidades; legitimariam decisões colectivas, mudariam concepções internas de identidade e interesses próprios; estabeleceriam mecanismos de resolução de conflitos, ou mesmo transformariam as preferências de um Estado para o conflito, em busca pela paz (MONTGOMERY e HAFNER, 2006).

Os autores destacam que nem sempre essa premissa se confirma pois muitos estudos têm tratado a participação dos Estados nas OIs mais como características desses Estados do que posições que eles ocupam em uma rede de relações que compõe o Sistema Internacional, o que por sua vez cria condições para conflitos ou cooperação. As posições relativas dos Estados na rede social da OIs têm efeitos significativos nos comportamentos de conflito e cooperação. As OIs criam posições relativas de poder entre Estados no seio de uma rede social internacional e as suas qualidades de rede produzem assimetrias radicais e mesmo desigualdades de poder social entre Estados. No caso da ONU, essa dinâmica pode ser observada, por exemplo, nos encaminhamentos das operações de paz (Capítulo 2) e nos processo decisórios do CSNU (Capítulo 3).

Para acompanharmos o mandato de Boutros-Ghali tanto na sua condução das Nações Unidas como no seu relacionamento com os Estados-membros da Organização, e a ONU como um ator político, essa dissertação, na linha de análise da instituição e levando em conta as considerações acima, partiu dos documentos oficiais da ONU e do Secretariado-Geral da Organização e do próprio Boutros Boutros-Ghali, além da bibliografia sobre o tema, para comentar aspectos relevantes do seu mandato.

Apresentamos nesse subcapítulo alguns aspectos teórico-metodológicos que subsidiam o trabalho. O próximo subitem aborda a trajetória e a atuação de Boutros-Ghali como Secretário-Geral da ONU.

1.2. A Trajetória de Boutros-Ghali ao cargo de Secretário-Geral

A literatura já contempla aspectos sobre a trajetória pessoal de Boutros-Ghali desde sua formação acadêmica internacional, sua participação na carreira pública no Egito, bem como aspectos de sua atuação nas Nações Unidas. Diversos estudos já se debruçaram sobre biografias dos Secretários Gerais da ONU, incluindo biografias sobre Boutros-Ghali. Muitos desses trabalhos destacam a riqueza, a sofisticação francesa, a influência na comunidade, de sua família cristã copta e o longo histórico de sua família na política egípcia. Boutros Boutros-Ghali nasceu no Cairo em 14 de novembro de 1922 e faleceu também no Cairo em 16 de fevereiro de 2016. Era neto de Boutros Pasha Ghali (1846 – 1910), um dos primeiros-ministros do Egito durante a administração colonial britânica, que foi assinado em 1910, quando ainda ocupava o cargo. Dois primos foram parlamentares e um tio foi Ministro da Agricultura na década de 1940 (MEISLER, 1995).

Aspectos a serem destacados sobre a trajetória de Boutros-Ghali são sua formação acadêmica internacional, a sua francofilia, a tradição e a influência de sua família em envolver-se nas dinâmicas políticas do Egito. Esses aspectos teriam servido como base para sua dedicação ao serviço público diplomático e sua capacidade em conduzir mediações (GOLDSCHMIT, 1993; LANG, 2007).

Boutros Boutros-Ghali se formou em Direito pela Universidade do Cairo, à época um passo essencial para qualquer um interessado em construir uma carreira política. Realizou seu doutorado em Ciência Política, Economia e Direito Internacional na Universidade Sorbonne em Paris, retornou ao Cairo em 1949 e passou a atuar como professor na Faculdade de Ciência Política da Universidade do Cairo, posição que poderia levá-lo a um papel de destaque na política nacional (LANG, 2007). No entanto, a ascensão de Gamal Abdel Nasser (1918-1970) com o fim da monarquia egípcia em 1952, retardou a carreira política de Boutros-Ghali. Quando Nasser consolidou sua presidência em 1954, houve uma exclusão de cristãos coptas em seu governo, especialmente daqueles ligados ao antigo regime, como era o caso da família de Boutros-Ghali. A reforma agrária implementada por Nasser também afetou diretamente a família de Boutros-Ghali, retirando praticamente todas as terras que possuíam sem, no entanto, afetar todas as suas demais riquezas (MEISLER, 1995).

Com a impossibilidade de avançar em uma carreira política, Boutros-Ghali continuou sua carreira acadêmica, atuando como diretor do Departamento de Ciência Política de sua Universidade por vinte oito anos. Realizou diversas colaborações constantes com universidades no exterior, como pesquisador da Fundação Fulbright na *Columbia University* de 1954 a 1955; Diretor do *Centre of Research of The Hague*

Academy of International Law de 1963 a 1964; Professor visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Paris de 1967 a 1968. Também atuou como membro do *Institute of International Law*, *International Institute of Human Rights*, *the African Society of Political Studies* e da *Académie des sciences morales et politique* (França)². Através dessas colaborações, e de suas produções acadêmicas chegando a quase uma centena de obras, se estabeleceu como um dos principais especialistas em Direito Internacional tanto no Egito como internacionalmente (MEISLER, 1995; LANG, 2007).

Com a ascensão de Anwar Sadat (1918 – 1981) em 1977, o governo egípcio de maioria muçumana abriu novos contatos com a comunidade copta nomeando alguns de seus membros para o gabinete presidencial. Boutros-Ghali passou a ocupar o posto de Secretário de Estado no Ministério das Relações Exteriores, um cargo imediatamente abaixo do Vice-Ministro no Ministério das Relações Exteriores egípcio. Com a viagem de Sadat a Israel no final de 1977, para as negociações de paz entre os dois países, e a imediata crise que surgiu dentro de seu gabinete com a renúncia de muitos ministros, Boutros-Ghali assumiu a liderança temporária do Ministério de Relações Exteriores (MEISLER, 1995).

Boutros-Ghali acabou por ser um ator chave nas negociações dos Acordos de Camp David de 1978, o que lhe rendeu uma opinião favorável tanto de Israel, como dos EUA e da Europa Ocidental, mas também uma profunda hostilidade de parte de muitos países e grupos políticos do Oriente Médio, com algumas organizações lhe chamando de “o engenheiro da derrota árabe” (MEISLER, 1995 p. 184). A atuação de Boutros-Ghali em Camp David fortaleceu sua imagem doméstica de um conservador esclarecido e sua reputação como “anticomunista e pró-Israel” (ROLEAU, 1996 p. 12).

Ainda como terceiro em linha na pasta de Relações Exteriores do Egito, Boutros-Ghali chefiou diversas delegações do seu país para encontros da Organização da Unidade Africana (OUA), do Movimento dos Não-Alinhados (MNA), da Conferência de Cúpula dos Chefes de Estado da França e da África e, também, as delegações do Egito na

² Para além de participar em palestras e seminários por todos os continentes, ao longo de seu mandato na ONU ainda receberia uma vasta lista de prêmios e títulos, entre eles: Doutorado *honoris causa* em Direito pelo *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, Moscou, 1992; Doutorado *honoris causa* pelo *l'Institut d'études politiques de Paris*, 1993; Doutorado *honoris causa* pela *Catholic University of Louvain*, Bélgica, 1993; foi contemplado com o prêmio "Homem da Paz", pela *Italian-based Together for Peace Foundation*, 1993; o Grau de Doutor Honorário pela *University of Laval*, Canadá, 1993; Grau de Doutor Honorário pela *School of Foreign Service da Georgetown University*, Washington, 1994; Doutor Honorário pela Universidade de Koryo, República da Coreia, 1996. Boutros Boutros-Ghali. United Nations Secretary-General website. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/boutros-boutros-ghali>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Assembleia Geral da ONU (AGNU) em 1979, 1982 e 1990. Até assumir o cargo de Secretário-Geral, foi também vice-presidente da Internacional Socialista³. Apesar da sua importância na diplomacia egípcia, Boutros-Ghali nunca foi oficialmente nomeado como ministro. Manteve seu cargo original até maio de 1991, quando foi nomeado pelo regime de Hosni Mubarak (1928 – 2020), vice-ministro de Relações Exteriores, em uma manobra política que teria reforçado a sua imagem e facilitado a sua apresentação como candidato à Secretário-Geral da ONU (MEISLER, 1995).

Boutros-Ghali, nas suas recordações pessoais, afirma seu interesse de longo tempo em trabalhar nas Nações Unidas, mas que não procurara concretizá-lo durante o período da Guerra Fria, em que identificava um papel menor da Organização devido à disputa entre as duas superpotências. Com o fim da Guerra Fria, essa situação se alterou e Boutros-Ghali viu uma oportunidade de realizar seus ideais de longo prazo. Evidentemente, suas recordações pessoais em sua obra *Unvanquished: a UN-US Saga* (primeiramente publicada em francês) ressalta suas qualidades, sucessos e papel de seus opositores, enquanto minimiza os problemas de seu mandato. No entanto a obra traz detalhes importantes de sua candidatura e atuação nem sempre mencionados na literatura acadêmica.

Boutros Boutros-Ghali atribuiu sua candidatura à Secretário-Geral a um episódio em uma reunião fechada de líderes durante a cúpula de junho de 1991, da Organização da Unidade Africana (OUA) em Abuja, Nigéria, onde a OUA discutia possíveis candidaturas do continente africano para a chefia da ONU. Os argumentos para apoio a sua candidatura se relacionavam a sua trajetória política internacional, ao seu relacionamento profissional e pessoal com muita das lideranças africanas há mais de quinze anos, e, especialmente, a sua direção de um fundo especial para a cooperação na África que, com recursos egípcios, permitiu cooperação técnica e formação de profissionais africanos (BOUTROS-GHALI, 1999). Em resumo, tratava-se de apoiar uma candidatura comprometida com o continente africano. Também é importante destacar que o Egito sempre foi bastante ativo nos fóruns multilaterais, sendo um membro fundador do Movimento dos Não Alinhados e bastante engajado nas discussões do chamado Terceiro Mundo durante a Guerra Fria (ALVES, 2001).

Como o próprio Boutros-Ghali (1992) destaca na *Agenda for Peace*, a principal preocupação que os Estados-membros tinham durante o período da escolha dos

³ UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL **Boutros Ghali**. New York: UNSG. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/boutros-boutros-ghali>. Acesso em 02 abr. 2021.

candidatos para o Secretariado da ONU era o futuro da Organização. Assim, os membros permanentes do Conselho de Segurança, que possuem um papel crítico na viabilização das candidaturas, buscaram apoiar aqueles candidatos que acreditavam que pudessem renovar a Organização e aproveitar a “segunda oportunidade” que surgira com o fim da Guerra Fria.

A eleição de Boutros-Ghali foi possível também devido a um erro de cálculo do Governo Bush, que buscava um candidato mais proativo e dinâmico. Os EUA não vetaram a candidatura de Boutros-Ghali por acreditarem que ele não reuniria os votos suficientes (MEISLER 1995). As recordações de Boutros-Boutros Ghali (1999) com informações dos bastidores das negociações parecem sustentar essa análise. Nas articulações para a sua eleição, Boutros-Ghali soube em Washington que os EUA planejavam apoiar o primeiro-ministro canadense Brian Mulroney. No entanto, como essa escolha não teria o apoio dos países africanos e do chamado Terceiro Mundo, o Presidente Bush teria optado pela candidatura do príncipe Sadruddin Aga Khan, antigo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, esperando que este fosse um candidato mais aceitável. Mas como não houve um acordo entre Bush e o Secretário de Estado James Baker, o representante dos EUA na ONU, Thomas Pickering, não recebeu nenhuma instrução de voto definitiva.

Valorizando a sua francofonia e suas relações pessoais com o Presidente francês da época François Mitterrand, Boutros-Ghali (1999) destaca que o apoio da França a sua candidatura também se deu devido ao interesse da política externa francesa em manter a posição de destaque da língua francesa na diplomacia e nas Nações Unidas. Tais laços com a francofonia se verificariam lucrativos até depois de seu mandato, já que Boutros-Ghali viria a ser o primeiro Secretário da Organização Internacional de Francofonia, em Paris.

Em seu discurso de investidura, realizado em inglês, francês e árabe, em 3 de dezembro de 1991 em Nova Iorque, Boutros-Ghali levantou questões que considerava que seriam centrais para o seu mandato: a manutenção da paz internacional e a necessidade da diplomacia preventiva; o desenvolvimento econômico e as desigualdades entre o Norte e Sul Globais; a reforma no Sistema das Nações Unidas e a promoção da democracia tanto no interior dos Estados como nas relações entre eles⁴.

⁴ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Provisional Verbatim Record of the 59th meeting. A/46/PV.59. 5 dez. 1991.

Na direção da ONU, de acordo com Lang (2007), as origens coptas de Boutros-Ghali teriam influenciado na importância que o Secretário-Geral concedia à reconciliação nas situações pós-conflitos e a ideia de que a tolerância entre diferentes grupos sociais levaria a uma convivência harmoniosa e, também, constituiria uma das bases da promoção da democracia e da defesa dos Direitos Humanos. A sua carreira no Direito Internacional também teria contribuído para algumas das visões que manteria durante o seu mandato, como a defesa dos Direitos Humanos e a importância da democracia tanto em nível doméstico como internacional. Embora Boutros-Ghali apoiasse um maior engajamento da comunidade internacional nessas questões, e em especial na proteção de minorias, ele também defendia que o Estado-nação ainda era o ator mais adequado na proteção desses direitos, pois ele era o último garantidor de participação política e proteção dos grupos socialmente mais vulneráveis. Portanto, uma das funções da ONU também deveria ser a da preservação do Estado-nação como base do Sistema Internacional (LANG, 2007). As considerações desses autores sobre os valores atribuídos a Boutros-Ghali contribuem para entender sua dedicação aos temas em que a ONU esteve envolvida durante o seu mandato.

Meisler (1995) destaca que o fato de Boutros-Ghali ter sido parte de uma minoria em um governo com maioria muçumana teria sido essencial para entender o comportamento de sua administração na ONU. O Secretário-Geral confiava em poucas pessoas, raramente delegava responsabilidades, mesmo que facilitassem o seu trabalho e não hesitava em demitir assessores que o desagradassem. Ainda comenta que Boutros-Ghali era um bom analista e lhe atribuía uma genialidade em analisar crises internacionais. Analisando problemas por diferentes ângulos, ao chegar a uma conclusão, Boutros-Ghali agia de forma firme e sem vacilar, o que resultava em uma coerência na sua ação, vista por muitos como impressionante, mas mesmo teimosia em algumas situações. Mesmo que não dispusesse dos meios necessários para impor por completo seus pontos de vista, tendo que frequentemente ajustar suas ações aos interesses dos membros permanentes do Conselho de Segurança, não desistia das suas interpretações teóricas dos problemas.

Essa atuação forte e independente de Boutros-Ghali como um ator político internacional não era algo esperado pela diplomacia estadunidense, como trataremos no capítulo 4. A imagem que a diplomacia dos EUA fazia de Boutros-Ghali era a de um burocrata idoso e pouco ativo. No entanto, quando Boutros-Ghali chega aos 69 anos ao cargo de Secretário-Geral da ONU, essa avaliação se mostrou equivocada, com alguns

comentaristas da época afirmando que Boutros-Ghali era o Secretário-Geral mais ativo e independente que a Organização já havia tido desde Dag Hammarskjold na década de 1950. Embora muitos de seus críticos o acusassem de querer atuar isoladamente, seus assessores consideravam que Boutros-Ghali os sobrecarregava, esperando que fossem tão *workaholics* como ele (MEISLER, 1995). Como veremos no capítulo 2, tal consideração de seus assessores parece ser verdadeira considerando que o Secretariado escrevia relatórios de acompanhamento das missões quase mensalmente.

Seu dinamismo pode ser atestado pela série de conferências e cúpulas (onze) que a ONU organizou durante o seu mandato. Como afirmado na *An Agenda for Peace*, para Boutros-Ghali (1992) os assuntos dessas conferências seriam de grande importância para seu mandato. O Secretário-Geral via esta série de conferências como um grande processo internacional contínuo, envolvendo Estados-membros e Organizações Não-Governamentais (ONGs), buscando compromissos globais e maiores níveis de conscientização e atuação frente a desafios em temas inter-relacionados como Direitos Humanos e Direitos das Mulheres, pressões demográficas e questões ambientais⁵ (BOUTROS-GHALI, 1996a).

Autores como Machado (2009) e Alves (2001), já analisaram em detalhe essas conferências e a mobilização da diplomacia multilateral decorrente destas. Embora essas conferências não sejam aprofundadas nessa dissertação, cabe ressaltar que os autores consideraram que a realização dessas conferências com o forte apoio das Nações Unidas se inseria como um dos elementos da intensa mobilização de fóruns diplomáticos no período, especialmente para lidar com problemas de longo prazo. O outro elemento dessa mobilização foi a realização do grande número das missões de paz e de ações militares coletivas com o apoio da comunidade internacional, foco dessa dissertação.

Ainda em relação à questão das conferências realizadas durante o seu mandato, período que foi comumente chamado de “década das conferências”, cabe destacar não só a quantidade das conferências que se realizaram como também o fato desses eventos

⁵ No período foram realizadas a Cimeira sobre o Progresso Económico das Mulheres Rurais (Genebra, 02/1992), a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 06/1992), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 06/1993), a Conferência Mundial sobre a Redução de Catástrofes Naturais (Yokohama, 05/1994), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 09/1994), a Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Transnacional Organizado (Nápoles, 11/1994), a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 03/1995), o Nono Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes (Cairo, 04-05/1995), a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 09/1995), A nona sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD IX (Midrand, 04-05/1996) e a Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos – A Cimeira da Cidade (Istambul, 06/1996) (BOUTROS-GHALI, 1996a).

articularem questões comuns, apesar dos diferentes temas que abarcavam, nomeadamente o conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado na Rio 92, e a preocupação com os Direitos Humanos, reforçada com a Conferência de Viena de 1993, que serviu como um pano de fundo a muitos desses eventos (ALVES 2001). Para Paulo Sérgio Pinheiro (2001), a “década das conferências” abriu perspectivas para que as discussões sobre Direitos se tornassem mais relevantes na década seguinte, afirmando:

“Se quiséssemos apontar a contribuição maior da década das conferências destacaria a centralidade dos direitos humanos na política internacional das sociedades e dos Estados. A do Rio, sobre meio ambiente, em 1992, proclamou que ‘o ser humano é o elemento central do desenvolvimento sustentável. Tem direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza’. A conferência de Viena, em 1993, dotou o movimento dos direitos humanos de uma agenda internacional abrangente e um programa de ação. A declaração de Viena afirmou alto e em bom som que “os direitos humanos são patrimônio inato de todos os seres humanos e são conceitos que se reforçam mutuamente”, consagrando sua universalidade, indivisibilidade e a democracia como requisito essencial para sua realização.” (PINHEIRO, 2001, p.17-18)

A importância dessas conferências também se deve ao fato de serem o único esforço político-diplomático aparente para algum tipo de arranjo do novo Sistema Internacional. Segundo Alves (2001), o fim da Guerra Fria não foi acompanhado por uma reorganização do Sistema Internacional da mesma forma do que foi realizado após as duas Grandes Guerras Mundiais: com uma intensa mobilização diplomática representada na formação de Organizações Internacionais (a Liga das Nações no caso da Primeira Guerra Mundial e a formação das Nações Unidas no da Segunda Grande Guerra). Embora a Guerra Fria não tenha sido um conflito explicitamente militar em muitas das suas dimensões, os impactos de seu fim foram tão grandes quanto os desses dois conflitos. Assim, o patrocínio das Nações Unidas a esse conjunto de conferências na década de 1990 pode ser visto como uma tentativa de reorganizar o Sistema Internacional envolvendo tanto os Estados como as sociedades civis, sem criar, porém, novas Instituições Internacionais e adotando interpretações sobre segurança coletiva que lidam com elementos socioeconômicos. (ALVES 2001)

Apesar do sucesso do Secretário-Geral na organização dessas conferências e da mobilização internacional que estas promoviam, Boutros-Ghali não conseguiu o mesmo grau de engajamento internacional que pretendia na realização e implementação de missões de paz durante a sua gestão frente à ONU, o que em vários casos acarretou o

insucesso dessas operações. Outro paradoxo presente nesse período é o fato de que muitas dessas conferências lidavam com o conceito de desenvolvimento social em um momento que o pensamento neoliberal, e a confiança nos mercados, se configurava como principal ideologia dominante. Assim nas palavras de Alves (2001 p.195): “O problema é que, como sempre tem ocorrido, a ‘modernidade’ discursiva apresenta-se contraditória com a realidade do mundo.”

O dinamismo de Boutros-Ghali também é atestado pela elaboração, particularmente, de seus documentos mais repercutidos como a *An Agenda for Peace* e o *Supplement to An Agenda for Peace*, – como veremos no capítulo 3 – guias para novas práticas no período pós Guerra Fria que seria exatamente marcado pelas inúmeras operações de paz e missões de observadores da ONU.

Para além da *An Agenda for Peace* e do *Supplement to An Agenda for Peace*, Boutros-Ghali escreveu outros dois documentos semelhantes: *An Agenda for Development* (em 1994) e a *An Agenda for Democratization* (em 1996). Embora esse trabalho não trate dessas outras duas Agendas, elas são importantes pois comprovam adicionalmente a sua independência e seu dinamismo.

A *An Agenda for Development* veio de uma solicitação da Assembleia Geral para que o Secretário-Geral apresentasse suas considerações sobre a questão do desenvolvimento assim como ele tinha realizado para o Conselho de Segurança nas questões das missões de paz (o documento *An Agenda for Peace*). Em 6 de maio de 1994, o Secretário-Geral apresentou a nova Agenda para a Assembleia Geral. O documento é estruturado em dois grandes tópicos: as diferentes abordagens sobre o desenvolvimento e o papel que a ONU cumpriria nessa questão. A Agenda afirma que o desenvolvimento deve ser considerado como um Direito Humano fundamental e a principal base para a consolidação da paz. No entanto, o documento também afirma que existia uma crise na cooperação para o desenvolvimento à época e que era necessária uma nova retomada dos debates sobre o desenvolvimento. Assim, o Secretário-Geral mostrava uma análise pragmática do cenário, no qual a ONU se situava, como também do Sistema Internacional. O documento também aborda questões como altos orçamentos militares, o uso sustentável de recursos naturais e a democracia como um elemento importante para o desenvolvimento (MACHADO 2009).

A *An Agenda for Development* também pode ser compreendida como um esforço em repensar o conceito de desenvolvimento de uma imposição dos países mais ricos aos mais pobres, para um processo que envolvia tanto as lideranças nacionais como as

sociedades civis. Assim, a *An Agenda for Development* fazia parte de um empenho em avançar os debates sobre desenvolvimento para além daqueles que existiam durante a Guerra Fria, onde esse tema era frequentemente utilizado para benefício ou dos EUA ou da URSS (LANG, 2007).

A *An Agenda for Democratization*, por sua vez, não veio de nenhum pedido de algum órgão do Sistema ONU, ela foi escrita por iniciativa do próprio Secretário-Geral. Devido à sensibilidade do tema, essa iniciativa do Secretário gerou controvérsias tanto por parte de Estados-membros da Organização como por parte de seus conselheiros no Secretariado, que temiam que as Nações Unidas estariam atuando para além do seu escopo e sem o apoio dos Estados, em um tema essencialmente entendido como de questões domésticas (BAILEY e DAWS, 1998).

O documento apresenta dois grandes argumentos: a crucialidade da democracia para se alcançar a paz e o desenvolvimento e a importância da democracia não só no nível doméstico, mas também no nível internacional. Ainda que o Secretário-Geral reconhecesse que não era factível priorizar a democracia frente ao desenvolvimento, Boutros-Ghali defendeu que o processo de desenvolvimento precisava ser acompanhado de um processo de democratização para ser bem-sucedido. Em relação à questão da democracia tanto em nível doméstico como em nível internacional, o que é o mais inovativo no documento, Boutros-Ghali acreditava que a configuração do Sistema Internacional à época conferia aos Estados mais poderosos priorizarem apenas seus interesses sem maior atenção aos demais atores. Assim, apenas através da inclusão de outros atores, tanto Estados mais frágeis como ONGs, seria possível resolver esse problema. Partindo dessa preocupação com uma democratização das relações internacionais, o Secretário-Geral defendia que as Nações Unidas deveriam ser mais receptivas às sociedades civis, apesar de sua natureza como um órgão intergovernamental. Dessa forma, o Secretário-Geral propôs tanto uma maior participação das ONGs em fóruns internacionais, como uma maior atuação da Corte Internacional de Justiça e de outros tribunais internacionais, acreditando que a democratização das relações internacionais reforçaria o Direito Internacional (LANG 2007).

A *An Agenda for Democratization* foi pouco divulgada em seu lançamento no dia 20 de dezembro de 1996, quando já estava evidente para o Secretário-Geral que ele não asseguraria a sua reeleição devido ao veto estadunidense. Os últimos meses de seu mandato não se caracterizaram pelo ativismo e independência comuns a Boutros-Ghali.

As suas preocupações em garantir um segundo mandato teriam, na opinião de Rushton (2008), levado Boutros-Ghali a uma postura mais reticente em criar mais controvérsias na Organização. Assim, essa última agenda recebeu bem menos atenção do que as outras anteriormente lançadas.

Esses documentos explicitavam e aprofundavam as questões que ele mencionou em seu discurso de posse e que, em um balanço pessoal de seu mandato, teriam caracterizado os seus cinco anos à frente da ONU: a paz e a necessidade da diplomacia preventiva; o desenvolvimento para reduzir as desigualdades entre o Norte e o Sul Globais; as reformas da ONU para enfrentamento do mundo do pós-guerra fria e a democratização no interior dos Estados e entre os Estados do Sistema Internacional.

Dirigindo a ONU em um dos seus períodos mais difíceis, o dinamismo de Boutros-Ghali e sua ação independente durante seu mandato, não sem contradições, fortaleceu conceitos e elaborou novos que marcam até hoje tanto a retórica, como a atuação das Nações Unidas.

Apresentamos nesse subcapítulo a trajetória de Boutros-Ghali à chefia das Nações Unidas e alguns elementos importantes de sua atuação. O próximo subitem trata da ONU como um ator político no cenário internacional.

1.3. A ONU como um ator político

As reflexões centrais desse subcapítulo apoiam-se no entendimento da ONU como um ator político no cenário internacional, com sua política própria para além de um conjunto de fóruns de debates (CLAUDE JR., 1996). Como ressaltam Barnett e Finnemore (2004, p. 23) “the UN can be seen as significantly more than the sum of its parts (or, rather, the sum of its members)”.

A Carta das Nações Unidas estabelece no seu Capítulo I os princípios que guiam a Organização e seus principais propósitos. O Artigo 1 define seus propósitos como a manutenção da Paz e Segurança Internacionais, o estabelecimento de relações harmônicas entre os Estados, a promoção da cooperação internacional, e define a Organização como “um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.” O Artigo 2 lista os princípios que a guiam baseados na “igualdade soberana de todos os seus membros” (NAÇÕES UNIDAS, 2009 p. 6). Seguindo as normas da sua Carta, a Organização das Nações Unidas é um instrumento intergovernamental que os Estados utilizam para seu benefício (RIVLIN, 1999).

A Organização das Nações Unidas possui uma natureza dual: por um lado ela é uma entidade corporativa com personalidade jurídica internacional e uma burocracia estruturada. Por outro lado, as Nações Unidas servem como uma série de fóruns internacionais para os seus Estados-membros, que são os responsáveis pelos recursos que a Organização utiliza para sua manutenção. Devido à natureza dual das Nações Unidas, também há dois conjuntos de atividades que a Organização realiza intrinsecamente relacionados com a manutenção da Paz e Segurança Internacionais.

O primeiro conjunto de atividades envolve a mediação de disputas para evitar uma escalada de tensões e a eclosão de maiores conflitos. Assim, estas atividades dependem tanto de uma posição não-coercitiva das Nações Unidas como da construção de consenso entre as partes. A imagem das Nações Unidas como uma organização humanitária internacionalista, defensora de interesses comuns e empenhada no avanço da justiça é crucial para o exercício dessas atividades (CLAUDE JR., 1996).

O segundo conjunto de atividades é de caráter essencialmente coercitivo e não neutro. A Organização, após identificar que uma das partes em disputa prefere o uso quase exclusivo de meios bélicos a negociações, se posiciona e usa os meios que lhe são disponíveis, como sanções e ações militares, para pressionar e pôr fim à essa linha de conduta de um dos lados.

Autores como Weiss (1995) e Branco (2004) reconhecem a ONU como um fórum político e não uma organização militar. Salientam a enorme diferença entre esses dois tipos de instituições. Se para as instituições militares a coerção e o não consentimento é a norma, trata-se do oposto para os organismos diplomáticos. Assim, a forma como as Nações Unidas se organiza dificulta a sua capacidade de intervenção e de gestão de operações militares complexas. As Nações Unidas não têm uma força militar própria ou mesmo os recursos para sustentar uma possível força. A ONU também não tem uma experiência longa em questões militares em comparação com muitos de seus Estados membros, assim, Claude Jr. (1996) e Branco (2004) consideraram muito improvável a elaboração de uma ala militar no Sistema da Organização, apesar da própria Carta da Organização se referir à formação de um Comitê Militar.

Em situações que envolvem o uso da força, duas grandes linhas de pensamento se enfrentam sobre o papel da ONU. Uma considera que as Nações Unidas não devem se envolver em grandes operações militares para além de situações de autodefesa e a outra que a ONU pode se envolver desde que disponha de recursos e condições necessárias para cumprir seus mandatos em situações militares complexas, o que depende tanto da vontade

política como do apoio material dos Estados-membros. Como veremos no próximo capítulo, essa discussão se acirrou no período de Boutros-Ghali.

A responsabilidade principal em adotar medidas coercitivas sob a liderança da ONU, sejam pressões diplomáticas, sanções ou mesmo ações militares, cabe às grandes potências que a compõem, em especial aos membros permanentes do Conselho de Segurança, visto que são esses os Estados com maior capacidade de dar suporte a essas medidas. Claude Jr. (1996) também destaca que uma das funções principais que a ONU realiza para a Paz e estabilidade internacional é o apoio à cooperação e ao desenvolvimento, ainda que estes não sejam tão diretamente relacionados a resolução de conflitos. Embora estas atividades não recebam tanta atenção midiática elas constituem a espinha dorsal das Nações Unidas e, em sua visão, podem ser os serviços que mais contribuem para a estabilidade do Sistema Internacional ao auxiliar a estabilidade de seus Estados-membros.

Apesar da dependência do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) do suporte material dos Estados membros, a manutenção da Paz internacional é uma responsabilidade que cabe primariamente a esse cargo, visto que o Secretário-Geral deve agir tanto em nome da ONU, como na defesa de um interesse geral internacional. A Carta das Nações Unidas atribui de forma clara ao Secretário-Geral uma posição de representar e liderar a Organização. Como veremos no próximo subitem, suas decisões não se restringem a questões de administração técnica, mas também em como as Nações Unidas definem seu funcionamento e suas prioridades (RIVLIN, 1999).

1.4. Interpretações e análises sobre o papel do Secretário-Geral

As principais reflexões desse subcapítulo referem-se ao papel político do SGNU que não se limita à questões administrativas. Também se referem a que Boutros-Ghali no início de seu mandato estava em uma situação muito melhor do que seus antecessores ao iniciarem suas gestões. Essa situação favorável devia-se tanto ao desenvolvimento que ocorreu no cargo nos anos anteriores, como pelo sentimento de otimismo existente com o fim da Guerra Fria.

Segundo a definição da própria Organização das Nações Unidas, o Secretário-Geral seria um símbolo da ONU e de interesses internacionais comuns, especialmente dos povos mais vulneráveis, que deveria atuar como um “chefe administrativo” para o desempenho de assuntos confiados pelos órgãos da ONU. O SGNU também pode incluir pautas na

agenda do Conselho de Segurança que considere ameaças à Paz e Segurança internacionais, o que lhe confere uma certa margem de atuação.

O Secretário também tem a função de balancear os interesses dos Estados-membros e a defesa dos valores e autoridade moral da ONU. Tais interesses, muitas vezes não convergentes, criam tensões que estão presentes no trabalho cotidiano do Secretário-Geral. Outra função importante do SGNU é o uso dos seus bons ofícios, iniciativas baseadas na independência e imparcialidade do cargo para a resolução de disputas. É interessante destacar essa definição da página da ONU sobre o Secretariado Geral⁶: “cada Secretário-Geral define também o seu papel no contexto do seu tempo particular de mandato.”

A composição do Secretariado Geral da ONU está especificada no Capítulo XV da Carta da ONU. O Artigo 97 estabelece que o Secretário-Geral é indicado para a Assembleia com base na recomendação do Conselho de Segurança e que o Secretário-Geral “Será o principal funcionário administrativo da Organização” (NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 62). O Artigo 98 estabelece que as funções administrativas do Secretário-Geral se estendem a todos os órgãos da ONU e a tarefas que esses órgão solicitarem além da elaboração de relatórios anuais sobre as atividades da Organização. O Artigo 99 desse capítulo estabelece que o Secretário-Geral pode pedir ao CSNU que volte suas atenções para assuntos vistos pelo Secretário como ameaças à paz e à segurança internacionais. O Artigo 100 estabelece que o SGNU e o pessoal do Secretariado deverão ser independentes dos Estados membros da ONU e que os participantes da Organização devem “respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do Secretariado”. O Artigo 101 estabelece os procedimentos de nomeação do Secretário-Geral e dos funcionários que compõe o Secretariado de acordo com os princípios que guiam o recrutamento desses funcionários (NAÇÕES UNIDAS, 2009 p. 61).

Como podemos observar, os dispositivos da Carta que tratam sobre o papel do Secretário-Geral são bastante vagos e passíveis de diferentes interpretações. Assim, grande parte das justificativas da ação do SGNU derivam da Carta não só por ser a principal fonte de regras da Organização, como também por permitirem uma grande margem de manobra para o Secretário (RUSHTON 2008).

⁶ UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **The role of the Secretary General**. New York: UNSG, c 1 jan. 2017. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/the-role-of-the-secretary-general>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Dessa forma, pode-se justificar que o Secretário-Geral exerce funções para além daquelas administrativas com base nas normas e nos procedimentos comuns da ONU. Mais especificamente, os Artigos 98 e 99 da Carta seriam a base para a defesa de um papel político exercido pelo SGNU (JOHNSTONE, 2003).

Desde o começo das Nações Unidas, o Secretário-Geral mostrou um grau de independência importante frente aos Estados-membros. Essa independência vem do fato do Secretariado se organizar como uma burocracia, o que lhe confere tanto a sua atuação independente como a habilidade de se apresentar como um órgão tecnocrata e politicamente neutro. Assim, o SGNU consegue atuar de forma independente em certas situações e exercer alguma autoridade no cenário internacional, apesar da falta de recursos materiais tão frequente na organização. Um dos argumentos frequentemente utilizados na atuação tanto pelo Secretário-Geral como pelos seus funcionários diretos é que eles não atuam de forma política e sim estariam apenas aplicando as regras e os princípios da ONU (BARNETT e FINNEMORE, 2004)

Em relação ao papel do Secretário-Geral, Claude Jr. (1996) argumenta que este cumpre duas funções: apresentar-se como um mediador ideal utilizando-se do cargo e de seus bons ofícios para intermediar disputas internacionais e ser um coordenador-geral das operações de paz, manejando os recursos internacionais destinados a essas operações.

O Secretário-Geral das Nações Unidas também atua como um tipo de autoridade moral no cenário internacional. Para alguns autores, o Secretário-Geral ocupa uma posição privilegiada para avançar novas normas internacionais, pois conta com uma certa autonomia, apesar das restrições materiais da Organização. Sua figura tem destaque internacional, possui a habilidade de clamar por um bem comum internacional e pelo conjunto de valores existentes na Carta das Nações Unidas, passíveis de reinterpretações. Porém, o seu sucesso em promover essas normas depende tanto de como estas são apresentadas, como do apoio dos Estados-membros (RUSHTON, 2008).

Durante o período da Guerra Fria, em especial na década de 1950, os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas passaram a conferir uma maior autonomia para o Secretário-Geral, na expectativa de que sua atuação pudesse apresentar algum tipo de solução para situações complexas. A Guerra Fria também forçou o Secretário-Geral a servir como um mediador entre os países dos chamados Sul e Norte globais, em função da expansão da Assembleia Geral, com a entrada dos países recém descolonizados à época e, conseqüentemente, da influência que o bloco afro-asiático adquiriu para estabelecer as pautas da Assembleia (RIVLIN, 1997; 1999).

Dessa forma, a atuação de diferentes Secretários-Gerais — com base tanto nas funções estabelecidas pela Carta das Nações Unidas como pelas solicitações encaminhadas pelos órgãos da ONU — reforçou a importância do cargo tornando cada vez mais o Secretário-Geral um ator relevante no cenário internacional.

Grande parte da autoridade e capacidade de ação do Secretário-Geral depende tanto da Assembleia Geral como do Conselho de Segurança, mas o Secretariado Geral da ONU já estabeleceu operações de manutenção de paz sem contar com a decisão desses órgãos. Isso foi realizado por meio da autorização das partes em disputa e da transferência de pessoal militar de outras missões estabelecidas para a composição dessas novas. Tais operações foram posteriormente endossadas ou pela Assembleia ou pelo Conselho. Até o momento, apenas três operações de manutenção de paz foram estabelecidas por esta via: a Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas na Guiné Ocidental em 1962 (em inglês, UNTEA); a Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen em 1963 (em inglês, UNYOM) e a Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão em 1988 (em inglês UNGOMAP) (FONTOURA, 2005).

Com o reforço do cargo, os problemas e responsabilidades cada vez maiores que a Guerra Fria atribuiu ao papel de Secretário-Geral, o início do mandato de Boutros-Ghali, imediatamente após o fim da Guerra Fria, foi marcado por um forte otimismo quer do próprio Secretário-Geral, quer dos Estados membros. Esse sentimento de esperança no início dos anos 1990 devia-se à crença de que com o fim da rivalidade entre o Leste e o Oeste, seria possível realizar grandes mudanças dentro do Sistema das Nações Unidas, para que a Organização retomasse seus ideais iniciais (OYEDELE, 2019).

O otimismo do início da década de 1990 possibilitou ao Secretário-Geral obter maiores consensos no avanço de princípios da Organização. Apesar da continuação, ainda que em menor intensidade das divisões ideológicas, foi possível criar uma atmosfera de trabalho mais positiva (RUSHTON, 2008).

Segundo o próprio Boutros-Ghali (1999), o cargo de Secretário-Geral ocupa um espaço importante, mas em uma situação frágil. O Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) não tem autonomia financeira e nem tampouco controle direto sobre a maioria do conjunto de atividades do Sistema das Nações Unidas. Seu papel seria mais o de incentivar a cooperação entre os diferentes Estados-membros que compõe a Organização, que possuem condições muito diferentes de riqueza e dimensão em seus exercícios de poder. Assim, a atuação do Secretário-Geral é essencialmente política.

O Secretário-Geral da ONU não possui um controle tão direto dos recursos que a Organização recebe. Ele responde aos Estados-membros da organização, que decidem a direção política e são os principais responsáveis em prover esses recursos. As políticas dos Estados-membros, guiadas por seus próprios interesses nacionais, limitam o desenvolvimento a ONU como uma organização mais central na política internacional. O Secretário-Geral tem poderes de estabelecer agenda, mas são os principais órgãos do sistema, em especial o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o ECOSOC, e os membros presentes nesses órgãos, que decidem e determinam a pauta. Claramente a liderança do Secretário-Geral é mais circunscrita que as dos chefes de Estado e governo. O Secretário-Geral também não tem um partido político ou acesso direto à opinião pública para o seu socorro. Assim, é possível argumentar que o cargo é essencialmente uma posição de liderança política sem as ferramentas de poder associadas a cargos semelhantes (RIVLIN, 1997).

Para Rushton (2008), o mandato de Boutros-Ghali é o exemplo perfeito de um dos tipos das tensões que todos os Secretários-Gerais enfrentam: a busca ativa de equilíbrio entre os princípios da Carta da ONU e a necessidade de manutenção do apoio e confiança dos Estados-membros. Manter esse equilíbrio foi um dos grandes desafios de Boutros-Ghali.

Assim, o período do mandato de Boutros-Ghali é significativo para análise já que este foi marcado por intensa atuação das Nações Unidas em missões de paz e segurança internacionais. Foram realizadas 28 operações de paz de 1988 até 1994 (BOUTROS-GHALI 1995). Além de um aumento significativo nas operações de paz pelo mundo, muitas dessas operações foram consideradas como fracassadas por não resolverem sérias crises internacionais, mais notoriamente nos casos das missões de paz durante o Genocídio em Ruanda, a Intervenção na Somália e nas Guerras Iugoslavas. Mas há que se considerar, também, que missões como a de El Salvador (ONUSAL), por exemplo, são consideradas como um dos casos de operações bem-sucedidas (ONG, 2015).

Como trata o próximo capítulo, as considerações sobre algumas dessas operações são importantes para uma compreensão mais detalhada sobre os desafios enfrentados durante o mandato de Boutros-Ghali e sobre as condições nas quais a Organização das Nações Unidas tinha que atuar.

Capítulo 2 Operações de paz: dificuldades e conflitos na atuação da ONU

As reflexões centrais desse capítulo abordam as dificuldades pelas quais a Organização das Nações Unidas passava no mandato de Boutros-Ghali através das referências às missões de paz que Boutros-Ghali menciona no *Supplement to an Agenda for Peace* que contaram com participação brasileira. Também referem-se a problemas recorrentes nos processos de implementação das missões de paz, como as diferenças de poder entre os Estados, e questões específicas que afetaram a implementação das missões de paz durante o mandato de Boutros-Ghali. Como destacamos na introdução, a literatura atribui pouco peso à Boutros-Ghali em muitas questões centrais que ocorreram em seu mandato. Para destacar o papel que o Secretário-Geral desempenhou em algumas destas missões de paz, recorreremos principalmente aos Relatórios Anuais do Secretário-Geral e as ações pessoais que ele menciona nesses documentos.

2.1. Operações de paz do período

Este subcapítulo trata no contexto das vinte e duas operações do período, das missões no Camboja (UNTAC), El Salvador (ONUSAL), Moçambique (ONUMOZ), Bósnia (UNPROFOR) e Angola (UNAVEM II e UNAVEM III), em função do destaque que Boutros-Ghali dá a essas missões no documento *Supplement to an Agenda for Peace* de 1995 e do interesse desse trabalho em considerar a atuação da diplomacia brasileira durante o período do mandato do Secretário-Geral. Para essas considerações partimos da bibliografia existente e da documentação oficial da ONU. A planilha no Anexo 1 relaciona todas as operações realizadas pela ONU - e com a participação brasileira - herdadas e iniciadas durante o mandato de Boutros-Ghali (1992-1996).

Como o próprio Secretário-Geral destaca em seu relatório de 1993:

“United Nations peace operations—most prominently in Cambodia, El Salvador, Somalia and the former Yugoslavia—involved interrelated functions and ranged far beyond the accepted notion and definition of peace-keeping, with virtually every department and established function of the United Nations engaged.” (DPI-UN, 1994, p.89)

Mencionando as diversas operações da década de 1990, Doyle e Sambanis (2006), discutem os princípios que sustentaram as práticas utilizadas pelas Nações Unidas no período e o debate acadêmico acerca das intervenções. Com isso, os autores sugerem

como as Nações Unidas e a comunidade internacional podem desempenhar papéis importantes em situações de pós-guerra civil, tomando o conceito de *sustainable peace* como um critério de avaliação do sucesso dessas intervenções. Apresentando uma análise ampla das missões de paz no período, Carneiro (2013) analisa o desenvolvimento histórico de como a comunidade internacional adotou o conceito de crimes contra a humanidade ao abordar a questão das intervenções humanitárias na década de 1990.

Hisamoto (2012) e Brasil (2017) também contemplam essas temáticas. Hisamoto (2012), ao analisar as mudanças nas práticas humanitárias internacionais com o fim da Guerra Fria apresenta algumas dessas missões e investiga como a ajuda humanitária se relacionava a estas. Já Brasil (2017) ao tratar do surgimento e desenvolvimento do conceito de “Responsabilidade ao Proteger” descreve as operações na Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia e os debates imediatos que ocorreram tanto na academia como nas Nações Unidas.

Desde 1991, a Somália se encontrava sem um governo central devido à contínua Guerra Civil. Após o estabelecimento de um embargo de armas no país, as Nações Unidas realizaram a mediação de um cessar-fogo entre algumas das partes envolvidas e estabeleceram o UNOSOM I. Como a missão não tinha pessoal suficiente para garantir a proteção de assistentes humanitários no país, os EUA lideraram a *United Task Force* (UNITAF), reformulada depois na UNOSOM II. Apesar da realização de mais acordos de paz e a formação de um Conselho de Transição Nacional em 1993, os ataques continuaram e, no mesmo ano, os EUA retiraram suas tropas após a repercussão mediática de uma missão fracassada em capturar um dos líderes de um dos grupos armados somalis (HULL e SVENSSON, 2008). Partilhamos a opinião de Rivlin (1997) que destaca que a repercussão mediática das baixas estadunidenses foi um dos primeiros episódios que levou à deterioração das relações dos EUA com o Secretário-Geral, como veremos no capítulo 3.

No caso da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) desde seu início, esta contava com poucos recursos e pessoal, apesar dos constantes pedidos do Comandante da Força e de suas preocupações de uma possível retomada da Guerra Civil. A criação da missão se deu ainda em um clima de rejeição pelo Conselho, e especialmente pelos EUA, a qualquer missão que previsse um forte componente de atuação militar (ANNAN, 2013). Os novos contingentes solicitados só chegaram três meses depois, quando o genocídio foi interrompido, após a tomada da capital Kigali por forças rebeldes (KUPERMAN, 2001). Como Boutros-Ghali (1995) destaca no

Supplement to An Agenda for Peace, o caso de Ruanda foi um claro exemplo do pouco comprometimento dos membros do CSNU em fornecer tropas e recursos necessários às operações que causaram uma grande perda de credibilidade do CSNU e das Nações Unidas como um todo.

Outro caso que resultou na perda de credibilidade de Boutros-Ghali e claramente demonstrou a falta de engajamento da comunidade internacional — tanto dos membros do Conselho de Segurança como da própria ONU — se evidenciou nas seis operações de paz e três forças multinacionais realizadas nos Balcãs de 1992 a 1995 (CARNEIRO 2013). A comunidade internacional tratava a crise como uma guerra civil clássica, desconsiderando o potencial genocida do extremismo nacionalista sérvio, que impulsionava o conflito. Assim as missões tiveram mandatos de ação inadequados, quase que exclusivamente humanitários, impedindo a devida proteção da população civil (CARNEIRO, 2013; BRASIL 2017). Hisamoto (2012) explica que a ajuda humanitária sem comprometimento e custos político-militares foi a solução encontrada pelas principais potências mundiais, e seguida pela ONU, para responder à falta de uma solução política viável aos conflitos.

Os resultados desastrosos na Somália e na Ruanda muito provavelmente teriam sido evitáveis se o Conselho de Segurança tivesse adotado estratégias diferentes – no caso da Somália, uma presença anterior e menor das forças da ONU e no caso de Ruanda, com alterações do mandato, rapidamente acompanhado dos reforços necessários. A relutância de atuação dos EUA dada as repercussões das perdas estadunidenses na Somália acarretou diretamente na pouca atuação do CSNU em Ruanda. Outra consequência da intervenção na Somália presente até hoje, teria sido a impossibilidade das Nações Unidas em estabelecer missões de paz antes da prevenção de conflitos, medida que Boutros-Ghali sugere no *Agenda for Peace* (NEVES, 2010).

Essas operações, amplamente noticiadas marcaram fortemente o mandato, principalmente por suas falhas e incapacidade de proteção à população civil. Destacar suas repercussões, como a literatura já tem assinalado, é fundamental como parte do esforço para evitar a recorrência dos erros cometidos. No entanto outras operações do período podem ser consideradas como bem-sucedidas, embora por isso mesmo, tenham merecido menor atenção (NEVES, 2010), como essas que tratamos a seguir e que contaram com a participação brasileira. É importante retomar, como afirmamos na introdução dessa dissertação que as noções de sucesso e fracasso, como lembra Tiburcio

(2009) podem ser reavaliadas nos estudos que focam mais especificamente essas missões⁷.

Além do conflito na Somália, o início do mandato de Boutros-Ghali foi também marcado pela missão de paz da ONU no Camboja (UNTAC, 1992-1993), na qual o Brasil participou. A presença das Nações Unidas já havia sido estabelecida em 1991 com a Resolução 717 do Conselho de Segurança com a criação da UNAMIC (*United Nations Advanced Mission in Cambodia*) para a manutenção do cessar-fogo entre os beligerantes da guerra civil do Camboja, a conscientização da população em matéria de minas e a preparação do terreno para uma missão de maior escala em um futuro próximo⁸.

Em 8 de janeiro de 1992 o CSNU, já no mandato de Boutros-Ghali, expandiu o mandato da UNAMIC para incluir um importante programa de formação na detecção e desminagem nacional, em especial nas rotas de repatriamento, centros de acolhimento e zonas de reinstalação⁹. Em março de 1992, a missão em escala maior prevista das Nações Unidas no Camboja foi aprovada pelo CSNU, reformulando a UNAMIC no UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*)¹⁰.

A UNTAC também marcou o mandato de Boutros-Ghali não só por ser implementada no início deste, mas também por ser a primeira missão na qual a ONU assumia a administração direta de um Estado independente. Assim, as Nações Unidas tiveram que assumir uma série de responsabilidades que, embora familiares, não haviam sido diretamente implementadas pela Organização em operações passadas, como a organização e execução de eleições livres, a proteção e promoção de Direitos Humanos no país, a repatriação de refugiados e a reconstrução econômica nacional (FINDLAY 2002).

Cabe destacar, na questão de repatriação dos refugiados, que a coordenação desse processo foi de responsabilidade da equipe coordenada pelo conhecido brasileiro Sérgio

⁷ Para obras que tratam com maior profundidade essa questão consultar FORTNA, Virginia P. “Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War”. *International Studies Quarterly*, Vol. 48, 2004, p. 269–292; VASILE, Alina Mihaela. *Bringing Peace to a Troubled Continent, Peacekeeping, Mediation and Other Forms of Intervention in African Conflicts. Case studies: Angola and Rwanda*. 2007. Dissertação (Diploma em Altos Estudos Europeus Internacionais) - Institut Européen des Hautes Études Internationales. [2007] e CROCKER, Chester. “Lessons on Intervention, in *Managing Conflict in the Post-Cold War World: The Role of Intervention*”. Relatório do Aspen Institute Conference, 2-6 de Agosto de 1995, Aspen, Colorado: Aspen Institute. 1996. p.77-88.

⁸ CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. Resolução 717, Index: S/RES/717(1991), 16 de outubro de 1991. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/129520>. Acesso em: 2 abr. 2021.

⁹ _____. Resolução 728, Index: S/RES/728(1992), 8 de janeiro de 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/134302> Acesso em: 2 abr. 2021.

¹⁰ _____. Resolução 745, Index: S/RES/745(1992), 28 de fevereiro de 1993. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/138379?ln=es>. Acesso em: 2 abr. 2021.

Vieira de Mello, enviado especial do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para o Camboja. Apesar das dificuldades e dos riscos associados, 360 mil cambojanos refugiados no Vietnã retornaram ao país, o que estabeleceu um modelo de como o ACNUR deveria atuar em operações semelhantes no futuro (RAMIREZ, 2014).

Em seu Relatório sobre o ano de 1992, escrito na primeira pessoa, o Secretário-Geral destaca que durante a sua visita à capital Phnom Penh para acompanhar o progresso da missão, a UNTAC lançou o programa de integração civil dos ex-combatentes. Ele também enfatiza que tomou a decisão de instruir o seu Representante Especial na operação para iniciar a segunda fase da missão dentro do prazo previsto de 13 de junho de 1992. Ele explica que sua decisão foi baseada em sua convicção de que contaria com o apoio da comunidade internacional para manter os grandes esforços já empenhados na reconstrução do Camboja, apesar de que partes envolvidas no conflito não honravam por completo seus compromissos (DPI-UN, 1993).

A UNTAC contou com cerca de 23.000 integrantes, incluindo aproximadamente 16.000 militares, o maior contingente militar da ONU desde a ONUC no Congo, durante a década de 1960. Apesar dessa presença militar significativa e as responsabilidades diretas que a ONU assumiu no país, a operação ainda era uma missão de manutenção de paz com pouca previsão do uso das forças militares para a implementação de seus objetivos (FINDLAY, 2002). Nas palavras do comandante do componente militar da operação, o tenente-general australiano John Sanderson:

“The mission is not defending Cambodia. Therefore the UNTAC Military Component will not be drawn into internal security operations. Nor is the mission to defend the political process but we are in Cambodia to defend an electoral process”.
(SANDERSON, 1993, p.10)

O desempenho das Nações Unidas no Camboja, tido como um sucesso, não pode ser considerado exemplar devido a diversos problemas, a exemplo da falta de planejamento, do atraso tanto no envio de tropas para o país como na nomeação de um Representante Especial do Secretário-Geral e da convocação tardia de funcionários públicos e policiais (BRANCO, 2009). Judy Ledgerwood (1994), que acompanhou no terreno a atuação da UNTAC, menciona em detalhes problemas tais como: a incapacidade da UNTAC em desarmar os combatentes, as tensões geradas pelas desigualdades salariais tanto no componente militar como no componente policial, a falta de treinamento e disciplina dos policiais na missão, as sérias dificuldades na gestão da administração civil

(causados em parte pela própria estrutura da ONU) e o foco prioritário no treinamento de desminagem do que na própria retirada de minas. Apesar dos problemas, a UNTAC conseguiu realizar eleições livres com ampla participação popular, organizar um sistema de rádio que denunciava violações de Direitos Humanos ocorridas e incentivou a participação eleitoral (ainda que a ONU tivesse sido pouco capaz de interromper as intimidações políticas). Outros pontos altos incluíram o comando militar unificado (diferentemente da Somália), a atuação restrita das forças militares à autodefesa, o processo de repatriação de refugiados e o impulso econômico imediato que a presença da ONU gerou no país.

Outra operação de paz que também é considerada um sucesso importante no período, foi a Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL). A ONU já estava envolvida com o processo em El Salvador desde 1989, atuando nas negociações de paz primeiramente como observadora e depois como mediadora entre a ditadura civil-militar e a FMLN (*Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*). Com a assinatura do primeiro protocolo de paz em 1990, o Conselho de Segurança iniciou os debates para implementar uma missão de manutenção de paz no país com o objetivo de garantir a continuação das negociações de paz e a execução de novos acordos, mesmo antes da implementação do cessar-fogo. Em 20 de maio de 1991, o CSNU estabeleceu a ONUSAL com um mandato de um ano para monitorar os acordos estabelecidos e outras funções que as partes poderiam indicar à operação no Acordo de San José. No *Report of The Secretary General* de 1992, Boutros-Ghali comenta o grande sucesso das negociações na resolução do conflito em que a ONU participou ativamente e o seu “prazer” em ter como um de seus primeiros compromissos oficiais de seu mandato fora da sede da ONU a cerimônia de assinatura dos Acordos de Chapultepec (DPI-UN, 1993).

Apesar do seu menor tamanho em comparação com outras operações do período, essa foi a primeira missão de paz nas Américas com vários elementos para além do monitoramento do cessar-fogo. Para além dessa expansão do mandato através do pedido direto das partes em negociação, o próprio CSNU expandiu duas vezes o mandato da missão, que passou a incluir o monitoramento e a proteção dos Direitos Humanos no país, o combate à impunidade, a desmobilização dos combatentes, a redução do aparato militar, reformas judiciais e programas de reconciliação (NEVES, 2010).

Em sua primeira fase de atuação, a ONUSAL se voltava para a desmilitarização dos combatentes, desmobilizando e desarmando a FMLN e as forças armadas. Também preparou a estrutura de uma nova força policial nacional e reestabeleceu um novo

funcionamento da administração pública. No começo de suas atividades, a operação contava com quatro escritórios regionais, dois escritórios sub-regionais e a sua sede na capital San Salvador. Cada um desses escritórios contava com um coordenador acompanhado por uma força policial e especialistas em questões jurídicas e Direitos Humanos (MONTGOMERY, 1995). Esses escritórios também contavam com a presença de observadores militares que, apesar de desarmados, realizavam a importante missão de monitorar a desmobilização e o desarmamento dos combatentes (BRANCO, 2004).

Como parte dos compromissos estabelecidos nos Acordos de Chapultepec, o governo salvadorenho deveria realizar uma série de reformas político-institucionais ao mesmo tempo que a FMLN desmobilizasse seus combatentes. Os prazos previstos sofreram atrasos devido às dificuldades de implementação de algumas políticas, especialmente na questão de reformas agrárias (ONG, 2015).

A fase seguinte da ONUSAL voltou-se para as reformas políticas no país. Assim, a operação focou nas questões de reinserção de ex-combatentes na sociedade, o monitoramento e realização das eleições gerais, as reformas agrárias previstas nos Acordos de Paz e a implementação da nova força policial nacional. Apesar desse foco em muitas questões que não haviam sido resolvidas anteriormente, estas questões também sofreram atrasos em sua implementação.

Devido a persistência desses problemas mesmo depois das bem sucedidas eleições gerais de 20 de março de 1994, o Secretário-Geral sugeriu ao CSNU a permanência de uma missão menor após o encerramento da ONUSAL em 30 de abril de 1995. Assim, no 1º de maio de 1995, a Missão das Nações Unidas em El Salvador (MINUSAL) é estabelecida sob os auspícios da Assembleia Geral, e não do Conselho de Segurança como era o caso da ONUSAL (DPI-UN, 1997a). A MINUSAL operou até 30 de abril de 1996 e foi substituída pelo Escritório de Verificação (ONUV) que funcionou até 31 de dezembro de 1996. (CALL, 2002).

O caso da ONUSAL mostra-se importante para o mandato de Boutros-Ghali pois foi uma das operações em que tanto o Secretariado como os agentes da ONU no terreno tiveram muita liberdade de atuação devido ao pouco envolvimento do CSNU.

Apesar da operação ter sido sobre a égide do Conselho de Segurança (como é a norma) o CSNU teve um envolvimento menor, pois estava com sua maior atenção voltada para outras operações de paz, que considerava mais críticas por se tratarem de conflitos mais complexos (como na Somália e na ex-Iugoslávia). Assim, o Secretariado e as lideranças da ONUSAL adotaram interpretações ampliadas dos mandatos da operação

considerando esses mandatos como bases para suas ações e não como o limite dessas, permitindo que os agentes da operação se adaptassem rapidamente a novos eventos (ONG 2015).

Boutros Boutros-Ghali e sua equipe em seus vários *Reports* dão detalhes quase mês a mês sobre o andamento da operação em El Salvador, destacando os seus aspectos bem-sucedidos e os novos desenvolvimentos locais que a ONUSAL enfrentava (DPI-UN, 1993; 1997a). Apesar do bom andamento da operação, o próprio Boutros-Ghali destaca em seu relatório de 1993: “A cease-fire and a successful election are not enough to claim success; that is only assured when the necessary political, economic and social measures have been taken to eradicate the underlying causes of the original conflict.” (DPI-UN, 1994 p.51)

Apesar das contínuas tentativas em buscar resolver as causas estruturais do conflito entre as partes, as pressões tanto domésticas como internacionais para a conclusão dos acordos de paz dificultaram uma abordagem mais ampla dessas causas. O governo salvadorenho em geral se voltou mais para as questões políticas e institucionais, enquanto os membros da FMLN focavam nas questões socioeconômicas. A pressão diplomática para a realização dos acordos fez com as questões socioeconômicas ficassem mais limitadas do que o FMLN pretendia e, conseqüentemente, sua aplicação durante a operação foi feita de forma superficial (BURGERMAN, 2000).

Também cabe destacar que a aplicação das medidas tanto previstas nos acordos de paz como no mandato da ONUSAL foi prejudicada por problemas de financiamento decorrentes especialmente da presença do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial no país. Como Álvaro de Soto (1994), conselheiro político de Boutros-Ghali e Representante Especial do Secretário-Geral para a América Central, destaca as Nações Unidas apoiavam uma série de reformas tanto institucionais como na sociedade salvadorenha que necessitavam não só dos gastos da operação como também do próprio governo de El Salvador. Ao mesmo tempo, o FMI e o Banco Mundial promoviam reformas econômicas e medidas fiscais que restringiam maiores gastos governamentais em El Salvador. Assim, a situação era contraditória e possivelmente poderia ter sido evitada com maior diálogo e alguma coordenação da ONU com as duas instituições de Bretton Woods (SOTO e CASTILLO, 1994).

A questão da segurança pública no país foi outra das questões que a ONUSAL não conseguiu resolver por completo, e seus reflexos se sentem até hoje. Apesar da criação da Polícia Nacional Civil durante a missão, essa se mostrou insuficiente no combate ao

crime devido à falta de experiência e ao reduzido número de efetivos. A violência e a criminalidade continuam persistentes em El Salvador (DOYLE e SAMBANIS, 2006; ONG, 2015).

O caso de El Salvador também se mostra importante pois influenciou e foi influenciado pela elaboração dos conceitos da *An Agenda for Peace*. Entre os conceitos centrais da *An Agenda for Peace* cabe destacar que Álvaro de Soto descreveu a formulação do conceito de *peacebuilding*, ressaltando que logo após a conclusão das negociações para um acordo de paz em El Salvador, Boutros-Ghali ao receber uma minuta do que viria a ser *An Agenda for Peace* teria perguntado a de Soto:

“Where does what we are doing in El Salvador fit here? It isn't **peacemaking**, since that's already done. It isn't **peacekeeping** as we know it because we are doing much more than simply monitoring a separation of forces and ceasefire. It isn't **preventive diplomacy** either. In fact, what we are doing is *post-conflict*, and it is more like **peace building**”
(WALLENSTEEN, 2015, p.11, destaques nossos)

O caso de Moçambique também mereceu a atenção constante de Boutros-Ghali e equipe, como mostram seus *Reports*. O Acordo Geral de Paz entre a RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana) e o governo da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) em Moçambique foi estabelecido em outubro de 1992. A participação da ONU no processo de implementação dos acordos de paz foi uma solicitação do Presidente de Moçambique Joaquim Chissano e com apoio do Governo FRELIMO e da oposição RENAMO¹¹. Devido às persistentes violações ao cessar-fogo em várias áreas do país, o Conselho de Segurança estabeleceu, em 16 de dezembro de 1992, a Operação de Paz das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)¹².

Como Boutros-Ghali menciona, o mandato da ONUMOZ, sob a coordenação do seu Representante Especial Aldo Ajello, visava monitorar os acordos de cessar-fogo, desmobilizar cerca de 100.000 combatentes das partes envolvidas, realizar funções eleitorais e políticas (em especial auxílio à organização dos partidos), conduzir uma operação humanitária de larga escala e organizar a desminagem nacional. Na questão humanitária, o Secretário-Geral destaca que a repatriação e assentamento de 1,5 milhões de moçambicanos seriam a maior operação de repatriamento de refugiados que a ONU organizaria até aquele momento na África (DPI-UN, 1994).

¹¹ Resolução 782 do CSNU.

¹² Resolução 797 do CSNU; Report of the Secretary-General 1993.

No entanto, a operação só seria implementada mesmo em maio 1993, por atrasos em obter e organizar os contingentes militares para a segurança do pessoal civil da missão (DPI-UN, 1994; KEMER e PEREIRA, 2018).

Esse atraso na implementação das operações também resultou no atraso das eleições em Moçambique. Já ciente de que o atraso da chegada dos efetivos atrasaria o cronograma da missão, Boutros-Ghali participou de uma reunião com o Ministro das Relações Exteriores de Moçambique em sua visita ao país no final de março de 1993, para revisar vários aspectos da missão. Embora já houvesse um novo projeto de lei para as eleições, o Secretariado considerava que era extremamente improvável que essas se realizassem no prazo original de outubro de 1993 (DPI-UN 1994).

O Secretário-Geral visitou Moçambique novamente em outubro de 1993, quando a missão já estava implementada com cerca de 6.000 efetivos e realizando muitas das suas funções de seus mandatos. Durante essa visita, na qual Boutros-Ghali se encontrou com o Presidente de Moçambique Joaquim Chissano e o Presidente da RENAMO Afonso Dhlakama, o governo e a oposição realizaram uma série de acordos entrando nos detalhes de questões como a desmobilização e desarmamento dos combatentes, a composição da Comissão Nacional Eleitoral, o calendário para as eleições, o monitoramento das atividades policiais e a presidência das comissões nacionais para a administração civil, administração policial e informação. O Secretário-Geral recomendou ao CSNU que a presença da ONUMOZ fosse estendida até as eleições em outubro de 1994, o que foi acatada pelo Conselho de Segurança (DPI-UN 1994).

Apesar da implementação relativamente rápida das funções da ONUMOZ quando seus efetivos finalmente chegaram, o desarmamento dos combatentes sofreu atrasos especialmente devido à falta de organização da missão ao grande fluxo de combatentes da RENAMO nos locais designados para desmobilização e desarmamento. Muitos dos locais ficaram sobrelotados e com falta de alimentos e outros itens essenciais. A sobrelotação também foi agravada pela demora na seleção de quais soldados seriam desmobilizados e quais fariam parte do novo exército nacional. (DPI-UN 1994, 1997b)

As eleições realizadas em outubro de 1994 foram monitoradas por cerca de 2.300 observadores internacionais e reelegeram o Joaquim Chissano como o Presidente de Moçambique. A FRELIMO obteve a maioria dos assentos do Parlamento, 129 de 250, enquanto a RENAMO obteve 112 cadeiras parlamentares. O novo Parlamento tomou posse no dia 8 de dezembro de 1994 e o Presidente reeleito no dia seguinte (BRANCO, 2004; KEMER e PEREIRA, 2018).

A ONUMOZ foi formalmente encerrada em dezembro de 1994 após a inauguração do novo governo moçambicano, mas permaneceu até os finais de janeiro de 1995 para a retirada de todos os seus participantes (DPI-UN 1997b).

Embora a ONU considerasse que a OMUMOZ foi bem-sucedida, muitos dos objetivos de seu mandato ainda estavam incompletos no momento de seu encerramento. O desarmamento dos ex-combatentes ficou muito aquém do previsto pela missão, com muitos estoques de armas ainda escondidos pelo país. A questão da desminagem também não tinha sido terminada no período do mandato da missão, em grande parte devido aos atrasos da implementação da própria ONUMOZ. A própria Organização também destacava que apesar dos esforços realizados tanto pela ONUMOZ como pelos atores moçambicanos, algumas administrações locais ainda não estavam integradas na administração nacional e tanto o novo exército como a polícia nacional precisavam de modernização e mais recursos (DPI-UN 1995).

Muitos dos problemas que ocorreram na ONUMOZ podem ser identificados na demora de sua implementação. Essa demora tornou mais lenta a tomada de decisões e também resultou em passos pouco realistas que tiveram que ser redefinidos mais de uma vez, o que por sua vez dificultaram a conclusão de vários programas da missão e aumentaram a desconfiança existente entre a RENAMO e a FRELIMO, ainda que não ao ponto de resultar no colapso da missão de paz (PUREZA et al 2007).

A missão também teve falhas sérias em relação à desmobilização e reintegração dos ex-combatentes e do repatriamento de refugiados. Apesar dos programas da missão para a reintegração dos soldados na sociedade, seus resultados foram abaixo do esperado e também contribuíram para experiências traumáticas. A falta de planejamento na desmobilização resultou na sobrelotação e em péssimas condições de vida em muitas das bases indicadas para essas funções. Outro problema foi a presunção da ONUMOZ, e do governo moçambicano também, de que a maioria dos combatentes retornaria às zonas rurais após a desmobilização. A maioria dos agora ex-combatentes migraram para as cidades e, devido aos altos custos de vida nas cidades, tiveram maiores problemas de reintegração, apesar da compensação que receberam equivalente à 18 meses de salário. Por seu turno, os refugiados receberam um *kit* com alimentos básicos e foram entregues à sua sorte (COELHO, 2003; HONWANA, 2002; PUREZA et al 2007).

Assim, a reintegração dos ex-soldados ficou praticamente ao encargo da sociedade de Moçambique como um todo. Muitas comunidades dependeram de curandeiros ou médicos tradicionais que atuaram para tentar mitigar os traumas da guerra civil.

Dependeram também de iniciativas da sociedade civil organizada, como o Conselho Cristão de Moçambique que realizava programas de capacitação profissional a ex-combatentes em troca de suas armas (HONWANA, 2002).

A questão do desarmamento, também incompleta à época da conclusão da ONUMOZ, foi parcialmente tratada ainda em 1995, quando o governo de Moçambique iniciou uma colaboração bilateral com a África do Sul: as Operações Rachel para recuperar e destruir depósito de armas ilegais nas regiões fronteiriças entre os dois países. Apesar de diversas limitações dessas operações, elas se mostraram um elemento importante para a continuidade da paz em Moçambique. (LEÃO, 2004; PUREZA et al, 2007).

Apesar desses problemas que poderiam comprometer a missão, o ambiente que havia se criado, desde as assinaturas do acordo de paz, facilitou a missão em muitos aspectos. Em primeiro lugar, se destaca que já não havia mais condições materiais e psicológicas de se continuar a guerra civil que durava quinze anos. O ambiente internacional também contribuía para o término da guerra civil, limitando as condições bélicas materiais devido tanto ao fim da Guerra Fria, como às mudanças políticas que se implementavam na África do Sul (uma das principais apoiadoras da RENAMO).

Também deve se destacar que a elaboração do conteúdo do acordo de paz permitiu flexibilidade e certa negociação para implementação de alguns aspectos do acordo, facilitando compromissos entre a ONUMOZ e os ex-beligerantes. A ONU teve também uma forte articulação com outros atores internacionais durante a duração da ONUMOZ, como os embaixadores africanos e europeus no país, para além das duas partes diretamente envolvidas, o que permitiu a construção de consensos importantes no avanço do processo de paz nacional (PUREZA et al, 2007). Por último cabe destacar que, quando a implementação da ONUMOZ finalmente aconteceu, essa foi acompanhada de perto pelo alto escalão da ONU, incluindo o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, o que permitiu maiores garantias da operação para o governo e a oposição em Moçambique.

Embora a ONUMOZ se provou bem-sucedida em pôr um fim ao conflito no país e auxiliar nas mudanças institucionais, é possível afirmar que ela não conseguiu realizar grandes impactos na melhoria da vida da população, com muitas questões tendo que ser tratadas pelo governo moçambicano e a sociedade civil organizada no país. Assim, alguns problemas que não conseguiram ser devidamente tratados pela operação, ainda persistem em Moçambique até hoje.

Outras missões na África que não foram consideradas tão bem-sucedidas e trouxeram inúmeros problemas para Boutros-Ghali, em seu período de direção da ONU foram a 2ª Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II, de 1991 a 1995) e a 3ª Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III de 1995 a 1997). Essas missões fizeram parte da intervenção que as Nações Unidas realizaram em Angola tentando pôr fim à guerra civil no país, entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) que se iniciara logo depois da independência em 1975.

No seu relatório anual de 1993, Boutros-Ghali destacava que o caso angolano era um claro exemplo das várias funções que as forças da ONU tinham que desempenhar nas novas operações do período (DPI-UN, 1994).

A presença das Nações Unidas em Angola começa em 1989, quando a UNAVEM I é estabelecida para monitorar a retirada das tropas cubanas que lutavam ao lado do MPLA no país. Com o andamento da operação e a saída dos últimos soldados cubanos concluída em 6 de junho de 1991, e da retirada do exército sul-africano que ocupava partes do sul de Angola, o governo do MPLA e a UNITA entraram em negociações durante o ano de 1990 com a mediação das Nações Unidas, os EUA, a URSS e Portugal (chamados de *Troika* de observadores) que resultaram na assinatura dos Acordos de Bicesse em maio de 1991. No entanto, durante todo o período de negociação para os Acordos, não houve um cessar-fogo ou uma limitação dos confrontos. (MAIA, 2006)

Os Acordos previam que a ONU deveria cumprir o papel de observação e fiscalização do cessar-fogo geral recém-estabelecido. Para cumprir essas funções, o CSNU estabeleceu a UNAVEM II em 30 de maio de 1991, tendo como responsabilidades do mandato, a supervisão dos acordos de cessar-fogo entre as partes, o monitoramento da polícia angolana, a desmobilização dos contingentes dos dois movimentos nacionais e, finalmente, observar e organizar as primeiras eleições multipartidárias no país (DPI-UN, 1994)

Apesar do papel que os Acordos de Bicesse atribuíram à ONU, ela não recebeu a totalidade dos recursos necessários para a UNAVEM II. As previsões de gastos que a missão teria no seu primeiro ano alcançavam cerca de 150 milhões de dólares, porém o CSNU liberou 118 milhões (DPI-UN, 1994). A não liberação de todos os recursos pode ser explicada pelo interesse do CSNU de que essa missão permanecesse menor e mais fácil de gerir, frente às grandes missões com as quais já se ocupava, como a do Camboja e da ex-Iugoslávia (TIBURCIO 2009)

Na opinião de Boutros-Ghali à época, a UNAVEM era uma das missões mais desafiantes e extraordinárias que a ONU teve que organizar no continente africano. A componente eleitoral precisou lidar com uma série de problemas logísticos, mas conseguiu realizar o registro de 4,86 milhões de angolanos junto ao Conselho Nacional Eleitoral. Na componente militar, a missão verificou violações ao cessar-fogo, mas a missão estaria conseguindo manter sob controle estes incidentes e assim manter a trégua. A avaliação do Secretário-Geral era de que havia progresso na implementação dos acordos por parte dos atores angolanos e que era necessário aprofundar a cooperação existente entre eles e um final bem-sucedido da UNAVEM II (DPI-UN, 1993).

Apesar desse aparente bom andamento da operação e do otimismo do Secretário-Geral, especialmente em relação ao processo eleitoral, as eleições angolanas não se tornaram o capítulo final da UNAVEM II como se desejava, e sim um episódio que marcou a retomada do conflito no país.

As eleições parlamentares aconteceram no dia 29 de setembro de 1992 e o primeiro turno das eleições presidenciais no dia 30. O MPLA ficou em primeiro lugar tanto nas eleições parlamentares como nas presidenciais, com a UNITA em segundo em ambos os pleitos. No entanto, a UNITA contestou a apuração das urnas quando elas começavam a indicar uma vitória do MPLA. Apesar das investigações tanto da ONU como de observadores independentes de que não houve fraudes eleitorais que colocassem em risco o resultado das eleições, a UNITA se recusou a reconhecer os resultados e o seu líder Jonas Savimbi acusou o Conselho Eleitoral e o MPLA de fraude no dia 3 de outubro. No dia seguinte, a maioria dos generais da UNITA incorporados ao exército angolano desertaram e voltaram à organização. Ainda em outubro a guerra civil recomeçou e o país entrou em uma crise humanitária como nunca presenciada antes (MAIA, 2006; DPI-UN, 1994).

A retomada do conflito não significou o fim da UNAVEM II. O CSNU estendeu o mandato da missão seis vezes até a data final de 8 de fevereiro de 1995, no entanto, em nenhum momento a missão recebeu modificações no seu mandato que poderia lhe permitir alguma ação para pôr fim ao conflito. Também cabe destacar que embora tanto o Conselho de Segurança como o Secretário-Geral reconheceram a UNITA como a principal responsável pela retomada da guerra civil, ambos atores demoraram para estabelecer medidas punitivas a esse grupo. Apenas em 15 de setembro de 1993, onze meses depois da retomada do conflito, é que as Nações Unidas aplicaram um embargo de

armas e petróleo à UNITA¹³. Assim, apesar da continuação da UNAVEM II esta perdeu o controle da situação no país, tanto por continuar com um mandato limitado que já não correspondia à situação local, como por uma posição complacente do CSNU e do SGNU em relação à UNITA (MAIA, 2006).

A retomada do conflito em Angola marcou o período mais violento da guerra civil no país. No período de 1992 a 1994, 120.000 angolanos perderam a vida e mesmo as cidades e vilas que escaparam da devastação na primeira fase da guerra civil, após a independência, não foram poupadas. Em um primeiro momento após a retomada do conflito, a UNITA realizou uma campanha militar surpreendentemente bem-sucedida, conseguindo atacar regiões que eram a base de apoio do MPLA, e assim aprofundando a crise humanitária no país (JAGER, 2019).

Uma das principais falhas da UNAVEM II que permitiu a retomada da guerra civil foi a questão da desmobilização dos combatentes. As atividades que a UNAVEM II realizava nessa área não eram coordenadas ou ligadas a projetos maiores de pacificação no país, apenas tratavam de reformas nas forças de segurança e formação de um novo exército angolano. Assim, não existia uma política ou estratégia nacional com apoio internacional para lidar com a questão dos ex-combatentes. Isso contribuiu para uma desorganização do processo de desmobilização e desarmamento, resultando na sobrelotação de alojamentos para essas funções e, conseqüentemente, condições ruins de higiene e alimentação, o que desencorajava muitos soldados a se desarmarem. A falta de participação de atores locais nesse processo também contribuiu, assim como a falta de recursos da missão, para dificultar os avanços nessa área. Dessa forma, os combatentes tinham poucos incentivos para não retornarem à guerra, visto que os custos de retornar às campanhas militares pareciam mais atraentes do que as péssimas condições existentes nos alojamentos para a desmobilização (TIBURCIO, 2009).

Outros problemas da operação estavam ligados mais aos Acordos de Bicesse e ao planejamento que estabeleceram para o processo de paz em Angola. O grande foco nas eleições e a sua estrutura classificada como “*winner takes all*” não foram acompanhados com propostas para lidar com a possibilidade de um dos participantes não aceitar os resultados. Ademais, os EUA superestimaram severamente sua capacidade de influenciar a UNITA, ainda que fossem o principal apoio financeiro e material que a UNITA dispunha no plano internacional. Os EUA só tentaram uma maior coordenação

¹³ _____. Resolução 864, Index: S/RES/864(1993), 15 de setembro de 1993. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/197326>. Acesso em: 2 abr. 2021.

multilateral para pressionar a UNITA quando esta rejeitou uma tentativa de acordo em 1993 e, rapidamente, a diplomacia estadunidense reconheceu o MPLA como o governo legítimo de Angola (TIBURCIO, 2009)

Ainda que a UNAVEM II praticamente não conseguia mais atuar, o Secretariado ainda mantinha o acompanhamento mês a mês da situação. Em junho de 1993, a Representante Especial do Secretário-Geral, a britânica Margareth Anstee, pediu afastamento e foi substituída pelo diplomata do Mali, Alioune Blondin Beye, em mais uma tentativa de retomar o diálogo entre as partes. Boutros Boutros-Ghali também destaca que constantemente buscava exercer pressão entre as partes, especialmente em relação à UNITA, para um retorno à mesa de negociações ressaltando que a comunidade internacional via como ilegal a ocupação de várias áreas do país. Nesses esforços de pressão, Boutros-Ghali retratou a sua participação na Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da OUA no Cairo em janeiro de 1993: “I took the opportunity of my participation in that Assembly to consult extensively with President Jose Eduardo dos Santos and other African leaders on ways and means of advancing the peace process in Angola” (DPI-UN, 1994, p.37-38).

Embora o Secretário-Geral ressalte suas intervenções frequentes nas tentativas de negociação, estas também não resultaram na superação da guerra e o seu extremo nível de violência. Os relatórios do SGNU evidenciam a perda de controle do processo em Angola, o recrudescimento da Guerra, o aumento da violência contra a população civil e também contra os membros das Nações Unidas no país (DPI-UN, 1994; 1995).

Essa fase da guerra civil angolana só terminaria em finais de novembro de 1994, com a adoção do Protocolo de Lusaka após a perda pela UNITA dos territórios ocupados. Retomando os acordos anteriores, o Protocolo avançou com um cessar-fogo escalonado, a formação de um governo de união nacional com a UNITA e o MPLA, com menor foco nos prazos e maior na efetivação das tarefas, cabendo à ONU um papel maior do que nos acordos anteriores.

Assim, a UNAVEM II é substituída imediatamente pela UNAVEM III em 8 de fevereiro de 1995, como tentativa da ONU em retomar o controle da situação. A nova missão iria contar com 7.000 capacetes azuis, 350 observadores militares, 260 observadores policiais, 420 funcionários civis internacionais, 300 funcionários locais e 75 voluntários das Nações Unidas, entre os quais observadores militares e soldados brasileiros, como veremos no capítulo 4 (DPI-UN, 1997b). Ainda que contasse com um contingente maior e mais capacitado que a operação anterior, tratava-se nas palavras de

Tiburcio (2009) de “uma empreitada hercúlea”: mediar diretamente a UNITA e o Governo do MPLA, expandir a administração estatal, auxiliar e monitorar no desarmamento e desmobilização dos combatentes e da população civil, coordenar atividades humanitárias, auxiliar na desminagem, criar e garantir o ambiente necessário para o segundo turno das eleições presidenciais.

Mas essa missão também falharia. As dificuldades já surgiram na assinatura do Protocolo de Lusaka em que o Secretário-Geral da UNITA assinou os acordos devido à ausência do líder da organização. Enquanto a ONU adiava o envio de tropas, a UNITA não se comprometia efetivamente com o cessar-fogo, nem com o desarmamento. A questão da desmobilização a UNITA não se resolvia mesmo com a presença completa dos contingentes da missão em Angola. A UNAVEM III não conseguiu grandes avanços na continuidade de suas ações, o contingente militar da missão estava constantemente em risco e a população civil continuava armada. Apesar da formação de um governo de união nacional em abril de 1997, o líder da UNITA não legitimou o novo governo, inclusive não comparecendo à posse. Frente à essa situação, o MPLA acabou por optar por derrotar a UNITA pela guerra, tanto pelos impasses na implementação do Protocolo de Lusaka como pela morte de um dos principais aliados da UNITA, o ditador do Zaire (atual RDC) Mobutu Sese Seko (MAIA, 2006).

Frente à retomada da luta armada, o CSNU aceita a recomendação do Secretário-Geral em prorrogar a missão para a evacuação dos capacetes azuis no início de 1997. (DPI-UN, 1997b). Para Maia (2006), que trabalhou especialmente com a documentação do Conselho de Segurança sobre Angola, mas se referindo pouco à Boutros-Ghali, um dos principais impasses das duas missões teria sido a hesitação do CSNU em coibir a atuação desestabilizadora da UNITA.

Salientando as diferenças de atuação dos Representantes Especiais do Secretário-Geral em Angola, Paulo (2004) refere-se a que a atuação de Alioune Blondin Beye falhou em construir consensos entre os principais atores, em especial a liderança da UNITA, privilegiando líderes locais, o que explica parcialmente a ausência de Savimbi na assinatura do Protocolo e na posse do governo de coalizão.

Dessa maneira, o Protocolo de Lusaka não resultou em um fim da guerra, mas em uma reorganização desta, com o MPLA em uma posição de vantagem por maior legitimidade internacional e mesmo doméstica e a UNITA se reorganizando rapidamente como força militar continuando o conflito. A UNAVEM III não atingiu os seus objetivos

de construir a paz em Angola. A situação de guerra em Angola só terminaria com a morte de Jonas Savimbi em 22 de fevereiro de 2002.

O fracasso da ONU em Angola não pode ser atribuído a um ou outro fator, mas ao conjunto de situações que envolveram um imobilismo e incompreensão da ONU quanto às dinâmicas locais com a intensificação da Guerra.

Boutros-Ghali no *Supplement to An Agenda for Peace* menciona especificamente as missões do Camboja, El Salvador, Moçambique e Angola, além da Namíbia como, em sua maioria, “conspicuously successful” (item 20 p. 6). As considerações gerais que apontamos sobre essas missões mostram que a manutenção do discurso otimista do Secretário-Geral quanto aos resultados mais formais-institucionais das missões, esconde o pouco progresso efetivo nas áreas dos direitos sociais, Direitos Humanos e situações de pobreza generalizada em muitos desses países, em que a violência continuada, mesmo não sendo guerra, permaneceram. Muitas vezes, o discurso pode ser contraditório com a realidade no terreno.

Apresentados aspectos gerais dessas operações, no próximo item consideramos as principais dificuldades comuns às operações e a ONU, tanto no período de estudo como algumas que permanecem até hoje.

2.2. Dificuldades da Organização das Nações Unidas

Este subcapítulo aborda algumas das questões relacionadas aos problemas na implementação das missões de paz, como o paradoxo que marcou o mandato de Boutros-Ghali – mandatos abrangentes com poucos recursos; a disparidade de poderes existente entre os países na implementação das missões; os problemas de financiamento e as dificuldades que a estrutura da Organização impõe na gestão de componentes militares.

Como vimos no subcapítulo anterior algumas operações de paz, mesmo que relativamente bem-sucedidas, contaram com problemas semelhantes como atrasos na implementação das missões, atrasos e discrepâncias nos pagamentos dos contingentes militares e civis, problemas na desmobilização e reintegração de combatentes. Para além dessas questões de planejamento e organização das missões, há os problemas de ordem política, envolvendo as decisões do Conselho de Segurança, sobre o escopo e recursos disponíveis para cada missão e a atuação do Representante Especial do Secretário-Geral, que por um lado pode facilitar a ação no terreno, por outro pode criar problemas na condução dessas missões.

A ONU foi concebida como um órgão político e não militar, como já tratamos no capítulo 1. Por isso mesmo, sua cultura e práticas, sua falta de reconhecimento como autoridade militar dificultam sua liderança em grandes operações militares, especialmente em situações em que há necessidade do uso da força, não só para autodefesa, mas também para impor condições para que as partes beligerantes iniciem negociações de paz. Ao longo do mandato de Boutros-Ghali, muitas das situações em que a ONU se envolveu já se configuravam em situações de conflito armado, sem perspectivas de negociações.

Nessas situações dificilmente a ONU conseguiria sucesso no campo da diplomacia preventiva para atuar como um *peacemaker* efetivo. A ONU não tem recursos econômicos e militares próprios e depende fortemente do apoio efetivo dos Estados-membros mais poderosos, como os membros permanentes do Conselho de Segurança (P-5). As dificuldades do enfrentamento da extrema violência na Bósnia, Somália e Ruanda levaram a um intenso debate sobre como as Nações Unidas deveriam lidar em situações que necessitavam do uso da força para além da autodefesa. Enquanto alguns defendiam que a ONU, por seu caráter político, não era a entidade adequada para lidar com essas situações, Boutros-Ghali se somava aqueles que defendiam que a ONU só poderia enfrentar tais situações, desde que tivesse os recursos necessários para dirigir essas grandes operações militares.

Outra questão estrutural das Nações Unidas é a rivalidade entre as agências da Organização responsáveis pela realização e organização das missões de paz, criadas logo no início da gestão Boutros-Ghali para facilitar a aquisição de recursos e, principalmente, contingentes para as missões. Até 1992 a ONU não contava com nenhuma divisão específica para lidar com o planejamento das missões de paz. Assim, como parte dos esforços de reforma do Secretariado, Boutros Boutros-Ghali reorganizou várias subsecretarias para formar o Departamento de Operações de Manutenção da Paz do Secretariado das Nações Unidas (DPKO) e o Departamento de Assuntos Políticos (DPA). O DPKO teria como responsabilidades planejar os orçamentos, planejamento e outras questões técnicas das missões de paz, para além de implementar as missões com componentes policiais e militares. O DPA, por sua vez, teria como funções centrais auxiliar na diplomacia preventiva, monitorar e alertar à ONU sobre possíveis crises políticas e auxiliar na implementação de missões civis sem componentes militares. Esta reforma que abrangia todo o Secretariado, teria como princípio uma divisão eficiente de trabalho (KOOPS et al, 2015).

Apesar dessa aparentemente clara divisão entre as funções dos dois departamentos, o caráter multidimensional e as diferentes funções presentes nos mandatos das missões estabelecidas no pós-guerra fria, acabou por gerar rivalidades entre esses dois departamentos. Dessa forma, ainda que a formação desses departamentos tenha auxiliado na implementação das missões de paz no período de Boutros-Ghali, a competição por funções, na prática, tornou-se objeto de disputa entre os dois departamentos, problema que persiste até hoje na Organização, embora em menor grau do que no passado. A DPKO cabia à gestão das operações de manutenção da paz, no entanto em diversos momentos, o DPA interveio na condução política dessas operações. Os Representantes Especiais do Secretário-Geral, subordinados ao DPA, acabavam por atuar em várias ocasiões como coordenadores das operações (AL-QAQ, 2009).

Outros aspectos dessa reforma do Secretariado por Boutros-Ghali levaram à transferência de questões econômicas para instituições consideradas como “mais adequadas” como a OMC; UNCTAD e o FMI. Al-Qaq (2009) descreve essas reformas como impiedosas uma vez que passaram a fazer parte da estratégia de eliminar funções da ONU que não se adequavam por completo à defesa do discurso e prática neoliberal vigente na época de 1990.

Outra face dessa adequação das Nações Unidas foi o foco em questões internas nos países a que se dirigiam as missões de paz sob uma perspectiva política liberal. Como parte dos mandatos das operações no período o auxílio na elaboração de estruturas políticas liberais-democráticas, incluindo economias voltadas para o livre mercado nos Estados que recebiam essas missões. Para muitos críticos isso marcou uma nova era das Nações Unidas em que se tentava impor uma interpretação incorreta de se alcançar a paz a destinatários que não necessariamente se comprometiam com a sua adoção (KOOPS et al, 2015).

Como vimos no item anterior, as Nações Unidas centraram suas atuações na maioria das operações de paz em assuntos diretamente ligados à governança interna dos Estados como eleições, direitos humanos, diplomacia preventiva e reformas institucionais. Uma vez que essas ações são consideradas como neutras, normais e desejáveis avalia-se apenas o progresso do mandato das operações e não seus impactos políticos e sociais nos países. Os autores mencionados chamam a atenção para que muitas das análises sobre as dificuldades enfrentadas pela ONU no período, ignoraram uma nova divisão do trabalho internacional, refletido na ONU e em outras OIs.

Tendo em conta esse quadro geral, podemos entender por que Boutros-Ghali já no início de seu mandato, no enfrentamento da situação na Somália se conscientizou do paradoxo que marcaria o seu período. As Nações Unidas recebiam do Conselho de Segurança mandatos de operações sem antecedentes e sem recursos (SALTON, 2017).

Como já foi referido no capítulo 1, o Secretário-Geral ocupa uma posição de liderança política sem as condições de poder normalmente vinculadas a posições semelhantes. Ele não controla diretamente os recursos recebidos pela ONU e nem possui apoio político-partidário, dependendo das políticas de interesses nacionais dos Estados-membros (RIVLIN 1997).

Boutros-Ghali se irritava com a diferença de recursos que a Europa Ocidental e os EUA disponibilizavam para as missões na ex-Iugoslávia e não para as missões no continente africano ou nas ex-repúblicas soviéticas, causando distorções e discriminação de recursos entre as operações em curso (BOUTROS-GHALI, 1999).

Como o próprio SGNU ressalta com preocupação, no relatório anual de 1993, as dívidas dos Estados membros em relação às operações de paz acumulavam os 1,5 bilhões de dólares (DPI-UN, 1994). O valor dessa dívida aumentaria para 2,2 bilhões em 31 de julho de 1996, último ano de seu mandato (DPI-UN, 1997a; 1998).

Koffi Annan (2013), então subsecretário do DPKO, conta em suas memórias que, assim como no caso da Bósnia, muitas vezes os países que patrocinavam as resoluções que criavam as missões se mostravam pouco dispostos a transferir recursos e contingentes para novas operações. Consideramos que as operações do período de Boutros-Ghali refletiam as contradições do Conselho de Segurança.

Koffi Annan, referindo-se ao mandato de Boutros-Ghali, também ressalta que a crise financeira da ONU limitou severamente a capacidade da Organização na implantação de novas missões aprovadas. A falta de recursos para as novas missões que se iniciavam, causavam dificuldades no recrutamento e treinamento de pessoal (DPI-UN, 1997a).

Parcialmente como resposta a essas dificuldades financeiras e falta de apoio, as Nações Unidas firmaram ainda na década de 1990, parcerias com organizações regionais e diferentes coalizões de Estados para a implementação e condução de algumas missões de paz. Se, por um lado, esses arranjos permitiram tanto um menor custo operacional da ONU e maiores garantias de recursos e pessoal necessários à realização das operações de paz, por um outro, estes geraram fortes discussões e debates sobre quais seriam as funções

dessas organizações regionais na Segurança Internacional e qual deveria ser a relação das Nações Unidas com essas instituições regionais (KOOPS et al, 2015).

As operações de paz são diretamente afetadas pelas políticas e interesses dos Estados-membros da Organização. Em particular, muitos destes forneceram um fraco apoio político ou material às missões, enquanto o Conselho de Segurança muitas vezes não conseguiu manter-se unido em operações específicas, o que explica muitas das falhas que ocorreram nas operações dos anos de 1990.

A própria natureza das missões de paz se tornou mais complexa, a partir do final dos anos 1980, voltando-se para a estabilização interna dos Estados e assim sendo, foram empregadas em zonas de conflito intensas, o que já implicou em uma série de dificuldades independentes do apoio político ou eficiência da ONU. Ademais, essas missões tinham que lidar com as altas expectativas, tanto internas como internacionais, de que conseguiriam pôr fim aos conflitos, independentemente do quão realistas seriam essas expectativas.

Os debates sobre as operações de paz refletiram, e ainda refletem, questões mais gerais sobre a Política Internacional e os princípios e normas sobre a governança da Segurança Internacional (KOOPS et al, 2015).

É preciso lembrar que nesses processos de implementação das operações de paz também se reflete a disparidade de poder entre os Estados no Sistema das Nações Unidas. Ao observarmos a formação das missões de paz do fim da Guerra Fria até os anos 2000, verifica-se que os Estados responsáveis pelo processo decisório raramente foram os mesmos responsáveis por implementar os mandatos dessas missões. Assim, os membros permanentes do CSNU, que contribuem quase exclusivamente com o financiamento dessas operações, podiam tomar uma série de decisões sobre o escopo e condução das missões sem arcar com os riscos e consequências destas. Isto porque, os membros normalmente não representados no Conselho de Segurança, especialmente países africanos e asiáticos, eram os encarregados da operacionalização e logística das missões (CUNLIFFE, 2009; BRASIL, 2017).

Dessa forma, um dos principais problemas das operações de paz realizadas no imediato pós-Guerra Fria deveu-se à construção de mandatos para as operações sem ter em conta os recursos disponíveis. Assim, a expansão do número das missões de paz no período ocorre ao mesmo tempo em que falta apoio político e financeiro internacionais para estas operações (CUNLIFFE, 2009).

Um outro problema presente no período de Boutros-Ghali, decorrente da falta de apoio político nas operações da ONU, para evitar os custos político-militares, consistiu na adoção de estratégias humanitárias em detrimento de propostas políticas, como nas missões na Somália, em Ruanda e na Bósnia (HISAMOTO, 2012). Como já foi dito, a ONU acompanhou a mesma estratégia das principais potências mundiais, frente à falta de uma solução política viável aos conflitos.

As Nações Unidas participaram em situações de conflito complexas, muitas vezes com um mandato inadequado para responder aos desenvolvimentos locais, o que resultava na presença de uma operação de manutenção de paz em um território onde não havia paz para ser mantida.

Referindo-se a esses problemas, Boutros-Ghali (1995) considera no *Supplement to an Agenda for Peace* que as missões de paz tornaram-se tanto mais complexas quanto mais caras devido à quantidade de conflitos internos em que a ONU se envolvia. Frente à essas situações, Boutros-Ghali apostava que o sucesso das operações poderia ser conseguido através da observação de princípios guias como o consentimento das partes, a imparcialidade e o não uso da força (exceto para autodefesa). No entanto, elementos novos dos mandatos dessas missões – como proteção das iniciativas humanitárias, a proteção das populações civis e a necessidade de pressionar as partes para negociar o fim dos conflitos – demandavam certas modificações, principalmente maior poder militar das forças envolvidas sob a direção da ONU.

Para a efetividade da implementação desses novos elementos, Boutros-Ghali sugere no *Supplement to an Agenda for Peace* que a ONU realize acordos entre os Estados-membros para a disponibilização rápida de recursos e contingentes às missões de paz e, assim, conferir maior poder militar das forças envolvidas nessas operações.

Considerando algumas das missões de paz do período, o presente item teve em conta as dificuldades pelas quais a ONU passava no cenário internacional que implicava diretamente na gestão das missões de paz do mandato de Boutros-Ghali e o novo foco que a Organização tomou voltado para as questões internas dos Estados. No próximo item, tratamos dos principais documentos que Boutros-Ghali elaborou em seu mandato para tentar contornar os problemas enfrentados pelas missões de paz: *An Agenda For Peace* e o *Supplement to An Agenda For Peace*.

2.3. Os documentos e as repercussões do *An Agenda for Peace* e *Supplement to an Agenda for Peace*

As principais reflexões desse subcapítulo relacionam-se a como os documentos do *An Agenda for Peace* e *Supplement to an Agenda for Peace* expressam o desejo de Boutros-Ghali em expandir tanto os poderes do SGNU como sua autonomia. Os documentos também refletem as novas tarefas que a ONU era solicitada a desempenhar em um contexto de mudanças no cenário internacional em que os debates sobre a expansão do conceito de Segurança eram reforçados.

Logo no primeiro mês de seu mandato, no dia 31 de janeiro de 1992, o Secretário-Geral conseguiu realizar uma reunião do Conselho de Segurança com a participação dos Chefes de Estado e Chefes de Governo dos países membros do órgão. Essa reunião, a primeira de todas no Conselho que reuniu os representantes de mais alto nível dos Estados-membros, foi convocada com o propósito de iniciar um debate sobre possíveis reformas nos mecanismos de Segurança Coletiva e de Missões de Paz das Nações Unidas. Principalmente, a reunião visava lidar com os novos conflitos intraestatais e a necessidade de reforçar a capacidade da Organização na prevenção e resolução em áreas onde tais conflitos poderiam surgir. Como resultado desse encontro, os membros do Conselho de Segurança requisitaram que o Secretário-Geral elaborasse análises, recomendações e maneiras para fortalecer a capacidade da Organização em relação à diplomacia preventiva, promoção e operações de paz (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Tal reunião dos Chefes de Estado e o pedido final de análises e sugestões para o Secretário-Geral foi algo inédito, pois o Conselho de Segurança jamais havia confiado a um Secretário-Geral um mandato tão amplo para assuntos desse órgão. Isso foi possível, pois o fim da Guerra Fria permitiu uma aparente harmonia inicial entre os membros do Conselho de Segurança (RIVLIN, 1997). Esse episódio mostra que Boutros-Ghali começou seu mandato com uma posição mais forte do que qualquer outro Secretário-Geral que o antecedeu. A candidatura de Boutros-Ghali, como já dissemos, havia sido fortemente apoiada pela França, enquanto os EUA estavam reticentes em apoiá-lo. No entanto, a posição estadunidense mudou e os EUA começaram a dar suporte a sua candidatura devido à falta de candidatos que consideravam mais promissores (ROLEAU, 1996).

A partir dessa iniciativa do Conselho de Segurança, o documento *An Agenda for Peace* formulado pelo Secretário-Geral, foi apresentado ao Conselho em 17 junho de

1992 (BOUTROS-GHALI, 1992). Mantendo o otimismo do período, a *An Agenda for Peace* trazia recomendações na direção da expansão dos papéis das Nações Unidas assim como medidas que aumentariam a autonomia do Secretário-Geral (RIVLIN, 1997). O documento *An Agenda for Peace* buscou responder às questões solicitadas sobre diplomacia preventiva, promoção e operações de paz (BOUTROS-GHALI, 1992).

A *An Agenda for Peace* é composta por dez tópicos, com subdivisões, que abordam de forma geral temas importantes para as Nações Unidas na questão de Segurança Internacional, tendo em conta o contexto do imediato pós-Guerra Fria. Ao tratar sobre qual deveria ser o papel da ONU nesse novo cenário internacional, a ênfase do documento se centra em novas oportunidades de atuação das Nações Unidas e, também, de propostas de expansão de poderes do Secretário-Geral.

Os conceitos centrais da *Agenda* são definidos como: diplomacia preventiva – tanto a ação preventiva para evitar o surgimento de conflitos como a contenção daqueles já existentes; *peacemaking* – a condução das partes beligerantes para um acordo através de meios pacíficos previstos no Capítulo VI da Carta da ONU; *peacekeeping* – a utilização de uma presença das Nações Unidas no local, com a autorização das partes envolvidas, contando com efetivos militares e policiais e especialistas civis sob o comando das Nações Unidas tanto para prever conflitos como para manter a paz; *post-conflict peacebuilding* – a identificação e apoio de estruturas domésticas que fortaleçam a paz estabelecida e evitem a retomada de conflitos. Esses conceitos sistematizavam a experiência que a ONU já acumulava nessas áreas (BOUTROS-GHALI, 1992).

Embora o documento seja marcado pelo forte espírito de otimismo da época, Boutros-Ghali ressalta a necessidade da cooperação e trabalho conjunto entre os Estados-membros e reconhece as dificuldades que a ONU deveria enfrentar na nova configuração internacional: conflitos étnicos e sociais que ameaçavam a coesão de alguns Estados, novas formas de extremismo nacionalista, as tensões violentas do racismo e atos terroristas (BOUTROS-GHALI, 1992).

A proposta do *An Agenda for Peace* teria sido resultado da interação de alguns fatores: o contexto histórico do final dos anos 1980, o ambiente intelectual existente nas Nações Unidas e a experiência institucional da ONU. Cavalcante (2010), retoma Galtung (1969, 2010) e cita uma ampla bibliografia sobre os conceitos que são introduzidos pelo Secretário-Geral na retórica das Nações Unidas, como *peacebuilding* e *peace enforcement*. Alguns autores consideram que a visão e os conceitos que Boutros-Ghali apresenta no *An Agenda for Peace* foram fortemente baseados nos escritos de Galtung.

Galtung é considerado um dos fundadores dos estudos para a paz, que se iniciam nos anos 1970 e desenvolveram-se na década de 1980 (CAVALCANTE, 2010). Ressalta-se que o documento produzido por Boutros-Ghali utiliza uma linguagem próxima a de Galtung, porém não utiliza a terminologia desse autor (WALLENSTEEN, 2015).

Algumas das propostas que são avançadas na *Agenda* parecem ser mais inovadoras como: a mobilização preventiva, o estabelecimento de acordos com Estados para rápida mobilização de tropas e equipamentos em novas missões e as PEU (*Peace Enforcement Units*, Unidades de Imposição da Paz). Na avaliação de Meisler (1995), nenhuma dessas propostas era realmente radical, elas refletiam muito as discussões e sugestões que os *think tanks* voltados para a ONU já estavam realizando nos últimos anos.

A *Agenda for Peace* é bastante mencionado na literatura. No entanto não há muitos trabalhos que comentam o documento em si, com exceção de algumas análises realizadas à época de sua produção, a exemplo de Schricke (1993). Comentando os apoios e recomendações já endossadas na época, Schricke (1993) afirma que era de se esperar que algumas das ideias mais inovadoras sofressem resistência, ainda que pudessem contar com o argumento de que se alinhavam com o espírito da Carta da ONU. Algumas resistências à essas propostas foram superadas para tentar conter as tragédias em situações vivenciadas na Somália e na ex-Iugoslávia. Apesar do apoio retórico da AGNU e do CSNU ao documento, seria o trabalho cotidiano da ONU que mostraria o verdadeiro grau de adesão dos Estados-membros à *Agenda*.

A implementação de propostas da *Agenda* como a presença de componentes de Democracia e Direitos Humanos nos mandatos de muitas das operações de paz do período, como na UNTAC, ONUSAL, ONUMOZ, era acolhida de forma geral como um desenvolvimento positivo. No entanto, isso também significava uma presença do CSNU nas discussões internacionais sobre esses temas, o que era uma inovação que levantava temores de maiores intervenções internacionais.

As ideias apresentadas na *Agenda for Peace* de elementos da diplomacia preventiva, como inspeções *in loco* (*fact finding*) e sistemas de alerta imediato (*early warning*) geravam rejeições de Estados reticentes e posturas críticas aos novos tratamentos sobre Direitos Humanos (ALVES 2001)

Apesar do apoio retórico que o CSNU concedeu ao documento, este mesmo órgão demorou para incorporar alguns dos termos apresentados, como no caso do *peacebuilding*, que só é incorporado em documentos oficiais do CSNU a partir de 1993

com a Resolução 880 sobre o Camboja. Neves (2010) considera que essa demora se deu ou por oposição ao conceito ou em função dos próprios interesses do CSNU.

Comentando às reações à *Agenda* o Secretário-Geral destacava que:

“Despite the voluminous and very useful analysis and commentary which has emerged in the months since that report appeared, however, little attention has been given to this concept. Peace-building encompasses more than the reconstruction of the peace after the cessation of hostilities. Peace-building must be linked to the comprehensive development efforts of the United Nations, political, economic, social and cultural.” (DPI-UN, 1994, p. 54)

O Conselho de Segurança também omitiu qualquer declaração a respeito de um dos temas prioritários para Boutros-Ghali que não chegou a ser implementado: as *Peace Enforcement Units*, o que indica uma forte oposição de membros do CSNU à essa iniciativa. Embora não detalhasse o tamanho dessas forças, a sua nomenclatura sugeria fortemente que essas Unidades seriam mais armadas e mais treinadas do que contingentes tradicionais de missões de paz. Seguindo essa linha de raciocínio, estas não teriam as mesmas limitações que forças militares dessas missões, isto é, o uso da força apenas em casos de defesa própria. Como menciona Schricke (1993), a escrita de forma pouco detalhada desse ponto teria sido intencional. Ou seja, uma estratégia do SGNU para evitar oposições diretas dos membros da ONU a uma possível força permanente das Nações Unidas com maiores iniciativas e poder bélico.

Em relação às questões financeiras, uma questão que marcou fortemente o mandato de Boutros-Ghali, a *Agenda* propunha que a ONU tivesse menor dependência das contribuições dos Estados-membros por meio de estruturação de fundos e, mais polêmico ainda, a arrecadação de tributos pela própria Organização (BOUTROS-GHALI, 1992).

Para Schricke (1993), que analisa capítulo a capítulo a *An Agenda For Peace*, o mais interessante na *Agenda* não é apenas o conjunto das recomendações, mas sobretudo a visão geral do papel das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança internacional que a inspira. A *Agenda* não se limita à uma simples sistematização das experiências anteriores da ONU, propõe um retorno à Carta das Nações Unidas e centra os esforços sobre as operações de paz a partir de uma reflexão sobre o período de transição existente no cenário internacional.

Algumas propostas da *An Agenda For Peace* são retomadas posteriormente quando Boutros-Ghali escreve o *Supplement to an Agenda for Peace*.

O otimismo com que a *Agenda* foi acolhida não se confirmou. Entre 1992 e 1995, os relativos sucessos como em El Salvador, Camboja e Moçambique não foram suficientes para se contraporem às atrocidades que ocorreram em Angola, Somália, Ruanda e na ex-Iugoslávia. Dessa forma existiu um claro período de crise das operações de paz das Nações Unidas.

Em janeiro de 1995, no ano das comemorações dos 50 anos das Nações Unidas, tentando responder tanto às críticas como às falhas da ONU nas operações de paz do período, Boutros-Ghali publica o *Supplement to an Agenda for Peace* no qual ele continua a apresentar algumas das propostas da *An Agenda for Peace*. Reconhece tanto as dificuldades enfrentadas pelas operações da época, como as profundas mudanças pelas quais essas passaram. Como o próprio Boutros-Ghali destaca no documento, de uma certa forma defensiva:

“There have been dramatic changes in both the volume and the nature of the United Nations activities in the field of peace and security. New and more comprehensive concepts to guide those activities, and their links with development work, are emerging. Old concepts are being modified. There have been successes and there have been failures. The Organization has attracted intense media interest, often laudatory, more often critical, and all too often focused on only one or two of the many peace-keeping operations in which it is engaged, overshadowing other major operations and its vast effort in the economic, social and other fields.” (BOUTROS-GHALI, 1995, p.2, § 4)

Estruturado em seis capítulos, com ênfase nos instrumentos para a Paz e Segurança Internacionais, o documento apresenta os problemas enfrentados no período e possíveis soluções. O Secretário-Geral também destacava que o propósito do *Supplement* não era realizar uma revisão da *Agenda* mas sim:

“Its purpose is, rather, to highlight selectively certain areas where unforeseen, or only partly foreseen, difficulties have arisen and where there is a need for the Member States to take the ‘hard decisions’ I referred to two and a half years ago.” (BOUTROS-GHALI, 1995, p.3, § 7)

Entre as principais mudanças que caracterizaram o período o *Supplement* destaca a interiorização dos conflitos nos Estados; o uso das forças da ONU para proteger operações humanitárias; a alteração da natureza das operações no terreno e as atividades multifuncionais das operações.

Para enfrentar essas situações, Boutros-Ghali (1995) destaca que a ONU conta com uma série de instrumentos para controlar e resolver conflitos importantes como a diplomacia preventiva e o *peacemaking*; *peace-keeping*; *peace-building*; desarmamento; sanções; e *peace enforcement*. Ainda que a Organização não possua o monopólio desses instrumentos, a ONU seria mais experiente e melhor equipada se comparada às organizações regionais.

Apesar das muitas considerações que o Secretário-Geral faz no *Supplement*, cabe aqui destacar entre as questões sobre *peacekeeping*, a tendência do CSNU em acompanhar mais ativamente o andamento de missões de paz, a dificuldade cada vez maior na disponibilidade de efetivos e recursos para as operações e a proposta da criação de uma Força de Reação Rápida (*Rapid Reaction Force-RRF* em inglês).

Os problemas financeiros são repetidamente mencionados no *Supplement*, não só porque impedem a aplicação dos instrumentos discutidos no documento como afetam a credibilidade das Nações Unidas e do CSNU, que devido à ausência de reforços militares e mais recursos não podem adotar as decisões tomadas.

Com o lançamento do *Supplement to an Agenda for Peace*, Boutros-Ghali tenta novamente avançar com a proposta de uma reserva de contingentes das Nações Unidas para facilitar a implementação de missões, por meio do estabelecimento de uma Força de Reação Rápida. O próprio Secretariado havia realizado uma expansão de acordos de *stand-by* para a maior garantia de tropas e recursos para as operações. No entanto, em casos como na expansão da UNAMIR em maio de 1994, nenhum dos 19 Estados com compromissos de *stand-by* contribuiu. Essa foi uma das justificativas para a necessidade da ONU debater seriamente a formação dessas RRF para situações de emergência.

Todavia, os mesmos receios que surgiram quando proposta similar foi avançada no documento *An Agenda for Peace*, aumento de gastos e uso político dessas forças, também retornaram nesse momento, impossibilitando o desenvolvimento de qualquer iniciativa semelhante. No entanto, deve-se destacar que mesmo que a proposta não tenha avançado, alguns países à época, em especial o Canadá, os Países Baixos e a Dinamarca não só apoiaram essa proposta como tentaram contribuir para o seu avanço, formulando estudos nacionais (e no caso dinamarquês multinacional) para identificar falhas e possíveis estratégias para a implementação de forças da ONU para um rápido engajamento (LANGILLE, 2000). Por exemplo, os Países Baixos, ainda em 1995, propuseram também a criação de uma Brigada de Desdobramento Rápido das Nações Unidas (UN Rapid

Deployment Brigade) em linha com as sugestões do Secretário-Geral porém, segundo Fontoura, considerada bem mais coercitiva.

O *Supplement to an Agenda for Peace* não apresenta o mesmo otimismo da *An Agenda for Peace*. Argumentando que não haveria motivos para frustração ou pessimismo devido aos progressos que teriam sido realizados ao longo do seu mandato, insistia na necessidade da tomada de decisões difíceis que requeriam maior comprometimento internacional à cooperação e ao multilateralismo.

O *Supplement* recebeu menos atenção que a *Agenda*. Autores se dividem sobre as interpretações do *Supplement*. Enquanto alguns consideram que o documento defenderia um retorno às operações de paz “clássicas”, outros apontam que na verdade o documento defende apenas que seria necessário reconhecer os limites e desafios de muitas das novas operações de paz do período e a defesa de mandatos mais claros para as missões.

Na leitura de Findlay (2002) sobre o *Supplement*, Boutros-Ghali estaria sugerindo, embora não explicitamente, que a ONU só deveria se envolver em missões de manutenção da paz, e não nas de imposição da paz. Findlay considera que o estabelecimento da RRF seria uma proposta diferente do anterior PEU. Em reforço a seu argumento, Findlay nota que em 1996 o Secretário-Geral fez algumas modificações na terminologia usada na *Agenda* para esclarecer alguns de seus conceitos como diplomacia preventiva, que como anteriormente abarcava a ideia de mobilização preventiva, agora passaria a ser identificada como ação preventiva. Boutros-Ghali também teria esclarecido que *peacemaking* excluía *peace enforcement* e se referia apenas a pressões diplomáticas para encerrar conflitos. Findlay também destaca que haveria uma divisão no Secretariado: enquanto os novos funcionários eram favoráveis a que a ONU não deveria recuar de missões de imposição da paz, aqueles envolvidos em missões de manutenção de paz eram contra.

Veiga (2019) também argumenta no mesmo sentido de que o *Supplement* defenderia um retorno às tarefas mais específicas de manutenção da paz. Segundo o autor, a mescla de funções de manutenção e imposição da paz nas missões da Somália e da Bósnia mostraram suas incompatibilidades e seriam a causa de um retorno da ONU à operações “clássicas”.

Outros autores consideram que o documento reconhece os limites e desafios das novas operações de paz no período e da necessidade de mandatos mais claros para as missões. Embora não trate especificamente dessa questão, Tanabe (2019), identifica no *Supplement* uma ampliação das operações de *peacebuilding* envolvendo questões

humanitárias, econômicas e políticas para além das já estabelecidas desmobilizações de combatentes e realização de eleições. O *Supplement* também assumia que a comunidade internacional, por meio da ONU, Estados e ONGs, se encarregaria das primeiras etapas do pós-conflito e, após certo progresso, a responsabilidade seria transferida para agentes locais e civis.

Atribuindo um caráter “melancólico” em relação às conclusões do uso da força nas operações de paz presente no *Supplement to an Agenda for Peace*, Berdal (2019) argumenta que a chamada de Boutros-Ghali de retorno aos princípios básicos das missões de manutenção de paz significava esclarecer que o uso da força não seria um contínuo da manutenção de paz e sim uma técnica alternativa. O *Supplement* enfatizava os limites das operações de paz em ambientes de guerra civil, especialmente nos casos em que os Estados-membros ofereciam pouco suporte. Berdal também destaca que devido à natureza e à escala dos insucessos das operações dos anos de 1990, não havia como simplesmente retornar às operações de paz clássicas. Isso se tornaria ainda mais claro com o massacre de Srebrenica, um ano após o genocídio em Ruanda. Assim, ainda que as tensões sobre o uso da força em operações de paz não fossem resolvidas, criou-se o consenso de que essas situações nunca mais poderiam se repetir, o que influenciou fortemente a elaboração de novos mandatos e uma mudança no foco de operações da ONU.

Ressaltando que as consequências das tragédias em Angola, Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia foram as bases para a elaboração do *Supplement*, Berdal e Ucko (2015) assinalam que em tom mais realista o Secretário-Geral expressava dúvidas sobre a promoção de operações de paz de maneiras mais consistentes.

Destacando que o próprio Secretário-Geral considerou que a adoção de funções tanto de manutenção de paz como de imposição da paz em uma mesma situação foi extremamente problemática, já que essas funções tinham premissas e dinâmicas diferentes, os autores afirmam que o *Supplement* foi menos um retorno para as operações de paz clássicas e sim uma demanda por maior honestidade e clareza sobre os limites das operações de paz em situações de guerra civil, onde vários Estados-membros não estavam preparados para prover os recursos necessários para os fins desejados (BERDAL e UCKO, 2015, p. 7).

As tragédias que as operações de paz nos anos 1990 não conseguiram solucionar criaram um forte sentimento de “*never again*” e uma determinação das Nações Unidas em aprender com os erros e fortalecer a capacidade da ONU na condução de operações

de paz, agora mais complexas. Nos anos seguintes, tanto o Secretariado da ONU como muitos dos seus Estados-membros elaboraram uma série de relatórios tentando sistematizar essas lições. Uma dessas lições principais, segundo Berdal e Ucko (2015), seria a necessidade de preparar os capacetes azuis para missões mais “robustas” que contariam com maior uso de força.

Dessa forma, podemos afirmar que o *Supplement* não indicava um recuo da ONU das novas atividades das operações de paz para aquelas consideradas como clássicas, mas sim uma necessidade de mandatos de missões mais claros e com recursos suficientes (financeiros e militares) para lidar propriamente com as diversas funções que as operações passaram a ter. Também cabe destacar que a proposta do *Supplement* em discutir a criação das RRF pode ser entendida como uma retomada da proposta das PEU presente na *Agenda*, no sentido de que ambas representam o estabelecimento de uma força militar permanente da ONU. Se tratasse apenas de um retorno da ONU às operações de paz “clássicas”, não haveria como justificar a retomada da proposta do estabelecimento de uma força militar permanente da ONU, agora com uma terminologia possivelmente mais aceitável. É preciso ressaltar também que não havia como às Nações Unidas realizar esse retorno devido a um forte sentimento tanto da comunidade internacional como da própria Organização em impedir que novas tragédias como as que aconteceram se repetissem.

Ainda que o *Supplement* possa ser considerado como uma das primeiras iniciativas para que a ONU assumisse suas responsabilidades nas missões falhadas, o documento parece pressupor, na opinião de Berdal e Ucko (2015), que sempre existira um processo político local que as operações de paz deveriam facilitar e defender. No entanto, esse não era o caso em muitas situações, como por exemplo na Bósnia, em que claramente faltou à missão uma direção estratégica.

Também parte dessas primeiras iniciativas foi o estabelecimento da *Lessons Learned Unit* no DPKO para a escrita de relatórios em conjunto com ONGs e Estados contribuintes. No entanto, o processo foi moroso e aquém do esperado. Como afirma Findlay (2002), era difícil para a própria ONU ser completamente honesta nesse aprendizado tanto pela dificuldade em reconhecer seus erros como também pelas acusações mútuas que os Estados faziam à Organização e ao Secretariado, e as que o Secretariado atribuía ao Conselho de Segurança e aos Estados-membros à falta de apoio.

Diferentemente da *An Agenda for Peace*, o *Supplement* não foi solicitado pelo CSNU e não foi bem aceito por muitos dos seus membros, particularmente os EUA (RUSHTON, 2008). Segundo Rivlin (1997), o *Supplement* foi duramente criticado pela

representante estadunidense na ONU, Madeleine Albright, que afirmou que o *Supplement* atribuía demasiado poder à Boutros-Ghali.

Considerando algumas das missões de paz do período, esse capítulo teve em conta as dificuldades pelas quais a ONU passava no cenário internacional, que implicavam diretamente na gestão das missões de paz do mandato de Boutros-Ghali e o novo foco que a Organização assumiu voltado para as questões internas dos Estados. Abordou também os principais documentos que Boutros-Ghali elaborou em seu mandato para tentar contornar os problemas enfrentados pelas missões de paz: *An Agenda For Peace* e o *Supplement to An Agenda For Peace*. O próximo capítulo trata da relação entre Boutros-Ghali e o Conselho de Segurança, mostrando o progressivo desengajamento dos membros do Conselho às iniciativas do Secretário-Geral e, em especial, a deterioração das relações do SGNU com os EUA.

Capítulo 3 Relação entre o Secretário-Geral e o Conselho de Segurança

Este capítulo aborda a relação entre o Secretário-Geral e o CSNU no período, levando em conta também a deterioração das relações entre Boutros-Ghali e os Estados Unidos. O capítulo trata da relação entre o CSNU e o SGNU, que se inicia como cooperativa, mas vai se deteriorando ao longo do mandato, assumindo uma posição reticente. Embora não se torne completamente hostil, o Conselho não oferece maior apoio para Boutros-Ghali. O capítulo se detém também no deterioramento da relação entre os EUA e o SGNU. Esta sim, resulta em um relacionamento de conflito e hostilidade, causada principalmente pelas visões dissoantes com que esses dois atores viam o papel que a ONU deveria desempenhar.

3.1. Relação entre o Boutros-Ghali e o Conselho de Segurança no seu período

Para abordar a relação entre o Secretário-Geral e o CSNU no período, é preciso relembrar que tanto a proposta do documento *An Agenda for Peace* como o documento *Supplement to An Agenda For Peace* resultaram de um momento de modificação no tratamento das questões sobre Segurança Internacional. O Conselho de Segurança, como se sabe, desempenha um papel importante nos assuntos de Segurança Internacional.

Como Talberg (2015) sugere, em sua análise sobre estruturas de OIs, mencionada no Capítulo 1, no caso da ONU é preciso ter em conta as diferenças de competência nos processos decisórios entre o Secretário-Geral e o CSNU. Enquanto a Assembleia Geral da ONU e o Conselho de Segurança são órgãos centrais dentro do processo decisório da Organização, o Secretário-Geral da ONU tem participação menor nesse processo, cabendo-lhe a liderança de processos executivos e administrativos.

Embora a área de estudos sobre Organizações Internacionais tenha uma vasta coleção de estudos sobre tanto o papel que o Conselho de Segurança e o Secretário-Geral da ONU desempenham no cenário internacional e como esses órgãos atuaram e se desenvolveram ao longo da história das Nações Unidas, tanto a literatura sobre o CSNU como a literatura sobre os Secretários-Gerais da Organização raramente tratam diretamente da relação e das interações entre esses dois órgãos. Identificando e buscando preencher essa falta de análises sistemáticas, Frölich e Williams (2018) identificam que a Carta das Nações Unidas estabelece algumas bases para a relação entre os dois órgãos, que os autores nomeiam de “pontos de contato”, identificando quatro ao todo.

O primeiro desses pontos vem do artigo 97 da Carta da ONU que define que as candidaturas para Secretário-Geral são indicadas pelo Conselho de Segurança. Dessa forma o Conselho determina fortemente não só a seleção e a disputa para o cargo como também a definição das principais questões a serem tratadas no mandato. Assim, uma das principais bases da relação entre o CSNU e o SGNU é o apoio político que o último recebe.

O segundo desses “pontos de contatos” é a divisão de trabalhos que ocorre entre os dois órgãos. Como apresentamos anteriormente, o Conselho de Segurança pode ser entendido como um plenário delimitado e importante no processo decisório dentro do sistema ONU. Além do fato de que o CSNU é o único órgão da Organização cujas decisões possuem caráter vinculativo e pode utilizar o uso da força para fazer valer essas decisões. No entanto a administração do sistema de agências e órgãos das Nações Unidas está centralizada na figura do Secretário-Geral como “o principal funcionário administrativo da Organização”, o que lhe confere não só uma série de responsabilidades burocráticas, mas principalmente funções de caráter político. Assim, tanto o Conselho de Segurança como o Secretário-Geral das Nações Unidas possuem capacidade para realizar funções que, em contextos de políticas domésticas, são normalmente associadas a um poder executivo. Também é importante destacar que muitas vezes não é tão simples diferenciar atos que seriam simplesmente administrativos daqueles que possuem propósito e caráter político, ainda mais em uma Organização cujo principal objetivo é lidar com diferentes elementos da Política Internacional (FRÖLICH et WILLIAMS, 2018).

A questão de qual dos órgãos do Sistema ONU concentraria esses poderes executivos é um tópico que se repete praticamente em todos os mandatos dos Secretários-Gerais da ONU e afetam as relações que os ocupantes do cargo têm não só com o Conselho de Segurança, mas também com os outros órgãos do Sistema.

Uma terceira base das relações entre o SGNU e o CSNU deriva do artigo 98 da Carta, que descreve que o Secretário-Geral também se encarregará de outras responsabilidades que a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social e o Conselho de Tutela lhe encarregarem. Segundo Frölich e Williams (2018) esse artigo merece destaque especial pois assume que deve existir uma relação de confiança entre o SGNU e os outros órgão da ONU, como o CSNU. Assim, as possibilidades de expansão ou retração das funções de um Secretário-Geral são

dependentes da confiança que o Conselho de Segurança, e em especial os P-5, depositam na figura deste mandatário.

Além disso, cabe destacar que o artigo 98 permite que em situações de impasse no Conselho de Segurança e de inação da Assembleia Geral o Secretário-Geral exerça suas funções de liderança com relativamente menos obstáculos do que seria o comum. Como Frölich e Williams (2018) expõem, o estabelecimento das missões de manutenção da paz devido à Crise do Canal de Suez em 1956¹⁴, seria um claro exemplo de ocorrência dessa dinâmica. Com o aumento do uso das operações de paz pela Organização, tanto durante a Guerra Fria mas principalmente depois desse período, também houve um aumento das responsabilidades e poderes do Secretário-Geral. Ainda que muitos aspectos de uma missão de paz sejam definidos diretamente pelo CSNU, o Secretário-Geral avança propostas, planos e sugestões em relatórios e declarações sobre essas missões de paz. Estas atividades lhe conferem um caráter político além do seu papel formal de líder das atividades da ONU em um país, como Johnstone (2003) também ressalta. No entanto, o amplo escopo de atividades que pode se desenvolver nessas dinâmicas deixam o SGNU vulnerável a controvérsias políticas, pois espera-se que ele atue quando outros atores não atuam por falta de vontade ou por falta de capacidade. Como veremos neste capítulo, tal vulnerabilidade se repete durante o mandato de Boutros Boutros-Ghali, no qual operações consideradas malsucedidas resultaram não só na dificuldade em manter outras operações da época, mas também no estabelecimento de novas missões e em seus projetos para mudanças na ONU.

Uma outra base da relação entre o Secretário-Geral e o Conselho de Segurança decorre do artigo 99 que concede poderes de definição de agenda ao Secretário-Geral ao permitir que ele chame “a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais” (NAÇÕES UNIDAS, 2009 p. 60). Enquanto nos outros “pontos de contato” há uma relação de dependência mútua entre o Secretário e o Conselho, nesta Frölich e Williams (2018) argumentam que há uma interação autônoma e direta com o CSNU, tendo em vista que essa pode ser utilizada tanto como de forma complementar como de forma

¹⁴ Considerada em nossas pesquisas RODRIGUES, G. O. et al. A Primeira Rachadura na Cortina de Ferro: A Hungria contra a hegemonia soviética. In: ARAÚJO et al. (Orgs.) Permitir (ser): empoderamento e interculturalidade no cenário político global. Brasília: 2016. p. 348 – 376; PONTE, Pedro Lopes da. Uniting for peace: um histórico das Sessões Especiais de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas. 2017. 62 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017; 3

competitiva no estabelecimento de agendas no CSNU. Como esse poder conferido pelo artigo 99 permite que o Secretário-Geral não só avalie como também declare se uma situação configura ou não uma ameaça, essas ações assumem um caráter político muito explícito, o que também coloca desafios para a atuação do SGNU. Novamente, a dinâmica que se forma entre o Secretário-Geral e o Conselho de Segurança não é baseada necessariamente em questões de natureza legal ou procedural, mas sim uma função de caráter essencialmente político. São questões como estas que podemos identificar na trajetória de Boutros-Ghali durante o seu mandato.

Assim como ocorre no restante do sistema da ONU, a relação que os P-5 possuem entre si afetam o seu comportamento no Conselho de Segurança. As suas decisões possuem uma dimensão simbólica importante mesmo em casos que não impliquem em medidas imediatas. Dessa forma, o comportamento dos membros permanentes também pode levar, se não a uma rejeição, a um distanciamento de certas questões na pauta do CSNU.

Na década de 1990, os membros permanentes se comportavam como uma espécie de diretório que determinava a condução dos debates no CSNU e excluía outros atores nesse processo decisório (UZIEL, 2012). Ainda que os P-5 sejam os atores que tenham maior controle tanto da formação da pauta do CSNU como da aprovação ou veto de uma decisão, a falta de mecanismos para a execução automática dessas decisões faz com que os P-5 tenham interesse em que as decisões tomadas sejam vistas como as mais legítimas possíveis.

Esta busca por legitimação encoraja que os membros do Conselho de Segurança, incluindo os cinco membros permanentes, busquem um acordo aceitável para a maior parte do Conselho. Assim, uma decisão adotada com uma ampla maioria pode tanto simbolizar uma estratégia politicamente sustentável desenvolvida no CSNU como também influenciar diplomaticamente Estados e atores de fora do Conselho, seja incentivando que Estados ofereçam apoio para a iniciativa acordada, ou pelo menos que outros Estados não se oponham (UZIEL, 2012). Como destacamos anteriormente no Capítulo 1, a construção de amplas maiorias para a formação de decisões é uma característica comum de Organizações Internacionais para garantir que as decisões tomadas pelo órgão sejam seguidas (TALBER et al ,2015).

O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas estabelece os meios coercitivos à disposição do Conselho de Segurança para lidar com ameaças internacionais. Com exceção da legítima defesa frente a agressões, esses meios são de monopólio do CSNU.

Esses meios podem ser agrupados em dois conjuntos: aqueles voltados para o isolamento de atores que colocariam em risco a ordem internacional e aqueles dirigidos para a intervenção militar internacional. Assim, as resoluções adotadas pelo Conselho com base nesse capítulo podem ser implementadas sem necessariamente requererem o consentimento das partes envolvidas (PATRIOTA 2010).

Como o próprio Boutros-Ghali (1995) destaca no *Supplement to an Agenda for Peace*, das onze operações de paz estabelecidas desde o início do seu mandato, apenas duas não se relacionavam com conflitos intraestatais. Das vinte e uma operações estabelecidas desde 1988, a maioria dessas operações (treze) lidaram com conflitos intraestatais, enquanto oito lidavam com disputas internacionais.

À medida que a ONU se envolvia cada vez mais em conflitos intraestatais, o CSNU flexibilizou continuamente as suas definições de possíveis ameaças à paz e à estabilidade internacionais. Assim, um dos principais desafios para as missões de paz do período, que Fontoura (2005 p. 105) denomina operações de segunda geração, seria o “de preservar a imagem de isenção perante o conflito e superar, ao mesmo tempo, os obstáculos interpostos ao cumprimento” do mandato da missão em contextos instáveis.

Com exceção da Guerra do Kuwait, a maioria das operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança na década de 1990 fez parte dos esforços para expandir os conceitos de paz e segurança internacionais. Isto foi possível devido à inserção das questões humanitárias e de Direitos Humanos na identificação de ameaças à paz e segurança internacionais e pelo fato da maioria dessas operações serem estabelecidas tendo como base o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (HURREL, 1999).

Apesar dessas operações serem estabelecidas como base o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, isso não significou que o CSNU se orientava estritamente pela Carta da ONU. O Artigo 43, que na interpretação predominante determinaria o estabelecimento de forças armadas permanentes sob a autoridade do Conselho de Segurança, nunca foi evocado nesse período e, como vimos no capítulo anterior, as propostas nesse sentido avançadas pelo Secretário-Geral, como as PEU e as RRF, foram rechaçadas pelos membros do CSNU à época.

Como Salton (2017) aponta em sua análise sobre o papel do Secretariado Geral na UNAMIR, a atuação do SGNU na política internacional é limitada pelo forte monitoramento que os Estados-membros realizam (em especial dos P-5), muitas vezes com vistas a impedir maiores poderes ao Secretário-Geral.

Ainda que o CSNU fizesse oposição à várias sugestões de maior autonomia do Secretário-Geral, o período de Boutros-Ghali foi marcado pelo que a literatura afirma como um ativismo do Conselho de Segurança. O alargamento das pautas sobre Segurança Internacional, resultante tanto das decisões dos membros permanentes como das orientações presentes na *An Agenda for Peace* e o *Supplement*, influenciaram diretamente na expansão de operações de paz vivenciadas no período (MATIJASCIC 2010).

Desde *An Agenda for Peace* Boutros-Ghali, acreditava que as Nações Unidas deveriam ter o poder de resolver conflitos, sem necessariamente ter o consentimento das partes em disputa, por meio de uso da força através da mobilização de forças internacionais à sua disposição, como discutido no Capítulo 1. Essa proposta, ao menos no começo de seu mandato, também era apoiada pelos EUA, Reino Unido e França, que contribuíram com contingentes militares. Essa atitude inicial desses membros permanentes, que normalmente não contribuíam de forma tão direta para essas operações, de algum modo consolidou a ideia de que as operações de paz não enfrentariam maiores oposições (UZIEL, 2015).

Outros fatores que explicavam esse ativismo e a falta de grandes discordâncias no CSNU eram, por um lado, o fato de que muitas organizações regionais também estavam discutindo questões sobre Segurança Internacional e, por outro, a influência que os EUA tinham no Conselho nesse período (MUSTAFA, 2003).

Um claro exemplo desse consenso existente no período é o pouco uso do poder de veto pelos P-5. Mais especificamente, ocorreram apenas 7 vetos na década de 90, com a Rússia invocando 2 vetos, um sobre a situação na ex-Iugoslávia e outro sobre a situação no Chipre, os EUA invocaram 3 vetos, todos sobre resoluções envolvendo Israel, a China 2 vetos, um sobre a Macedônia e outro sobre a Guatemala. A França e o Reino Unido não invocaram nenhum veto nessa década. Nos anos de 1991, 1992, 1995, 1996, 1997 e 1998 nenhum veto foi colocado (MUSTAFA, 2003).

Outro elemento que explica esse consenso são as constantes reuniões informais no período pós-Guerra Fria. Embora esse instrumento de consultas informais entre os membros permanentes tenha sido implementado primeiramente na década de 1970, com o ambiente de *détente* e a República Popular da China ocupando o assento na ONU, o final dos anos 1980 e começo da década de 1990 viram um aumento expressivo desse instrumento o que, de forma geral, indicava consultas constantes e maior coordenação entre os membros permanentes (ARMSTRONG, LOYD and REDMOND, 1996b; UZIEL, 2012).

Apesar da existência de consensos no CSNU à época, a natureza das operações que eram autorizadas começou a apresentar problemas e dificultar esses consensos. A presença de uma força da ONU em regiões sem acordos de paz, ou mesmo contatos diplomáticos para garantir uma atitude geral de respeito à presença da ONU, ameaçavam a própria atuação dos contingentes dessas missões. Para Patriota (2010):

“Ao escamotear a distinção entre formas pacíficas e coercitivas de solucionar diferendos, a Agenda para a Paz criava um ambiente tolerante ao uso da força nesses cenários, que, na falta de uma doutrina coerente para seu emprego, acabaria levando a Organização a sofrer revezes e perder credibilidade em um futuro não distante.”
(PATRIOTA, 2010, p.59)

Missões mais destacadas na historiografia como as da Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia, são apontadas na literatura por autores, a exemplo de Rivlin (1997), como fatores que limitaram severamente a implementação de ações sugeridas por Boutros-Ghali, que visavam uma maior autonomia do Secretariado Geral da Organização. Tais fatores teriam levado a um desengajamento dos membros do Conselho de Segurança na participação direta nessas operações.

As operações de paz nesses conflitos, agravadas pelo que se considerou atuações dúbias, como no Haiti e em Angola, apontavam para dois grandes equívocos das missões na própria avaliação da ONU. Por um lado, tratava-se de implementar medidas que levassem à paz em casos onde não havia possibilidade de acordos de paz, e por outro, frente a essa dificuldade, o CSNU autorizava as forças da ONU a intervir militarmente, como mencionamos no capítulo 2, mesmo sem os meios ou ordens adequadas para tanto.

Boutros-Ghali atribuiria a responsabilidade ao Conselho de Segurança devido à sua falta de vontade política em lidar com estas questões, ainda que reconheceria que a estrutura rígida do Secretariado contribuiu para parte desses problemas. Consequentemente, esses tipos de questões levavam à falta de coordenação das forças internacionais no local, problemas de interpretação e atuação dentro dos mandatos das missões, discrepância entre os meios disponíveis e os objetivos a serem alcançados pela missão e fortes pressões das opiniões públicas dos países contribuintes contra a participação em tais operações (UZIEL, 2015).

A partir de 1994, já se notava uma reticência do Conselho de Segurança em aprovar novas operações de paz tanto em função do aumento dos custos que geravam para a ONU

(quase triplicando os gastos da organização), como pelos seus resultados bastante questionáveis. As dificuldades de muitas dessas missões de paz e a repercussão de eventos trágicos na Somália, Ruanda e na ex-Iugoslávia comprometeram a possibilidade de maior suporte por parte dos EUA, França e Reino Unido. Geraram reações negativas das opiniões públicas nacionais e também pelas lideranças políticas nesses países (p.138 FONTOURA, 2005).

Embora a China acatasse o ativismo do CSNU no período, ela ainda mantinha a sua postura tradicional de defesa das soberanias nacionais e do princípio de não-intervenção como bases do Sistema Internacional (HURREL, 1999). Nas palavras do Chanceler Qian Qichen à Assembleia Geral em 1992: “em nossa opinião a força não deveria ser utilizada nem como último recurso na busca de soluções para um problema, por mais complicado que ele seja; (...) os Estados soberanos são os sujeitos do direito internacional e constituem a base das Nações Unidas; (...) a proteção da soberania estatal deve ser um princípio fundamental da nova ordem mundial” (apud PATRIOTA, 2010 [A/47/PV8_E]).

Dessa forma, a China se mostrava frequentemente contrária a propostas de uso da força por parte do CSNU, o que foi reforçado com as falhas de operações como a da Somália. No entanto, essa postura contra um maior intervencionismo do Conselho de Segurança raramente se traduzia em veto, e sim em abstenções nas resoluções do Conselho que invocavam o Capítulo VII da Carta da ONU (PATRIOTA, 2010).

Esse posicionamento da diplomacia chinesa por um lado aproximava o país de muitos países em desenvolvimento, que também tinham receios de uma maior atuação do Conselho de Segurança, como também buscava reforçar a ideia de que o Sistema Internacional pós-Guerra Fria seria multipolar, sendo a China um desses polos (PATRIOTA, 2010).

A Rússia, por sua vez, pode ser considerada como uma das poucas exceções a esse desengajamento, em grande parte por ter sido um dos poucos países a apoiarem quase que por completo a *Agenda for Peace*, inclusive em seus pontos mais controversos como as PEU. Com a perda de poder militar decorrente do desmembramento da União Soviética, a retórica de Boutros-Ghali sobre uma certa relativização da soberania dos Estados e contra “micro-nacionalismos” facilitaria justificativas de intervenções russas na sua área de influência imediata, tanto na Ásia Central como nos países bálticos. Também cabe destacar que a questão da não-proliferação presente na época contribuiria para que a Rússia fosse a única herdeira do arsenal nuclear soviético (PATRIOTA, 2010).

No entanto esses apoios contínuos às propostas de Boutros-Ghali não se traduziam em um suporte material em grande escala às operações de paz no período. Apesar da Rússia participar diretamente tanto com contingentes como com apoio material à várias missões de paz do período, as missões que contavam com maior apoio russo eram aquelas na zona de influência russa em grande parte, pois o apoio a essas missões eram parte dos esforços em legitimar internacionalmente o uso de tropas da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) (FONTOURA, 2005).

Também cabe destacar que durante o mandato de Boutros a Federação Russa se tornou cada vez mais relutante em apoiar operações de paz de grande escala, especialmente aquelas que envolveriam algum tipo de *peace enforcement*. Como escreveu o representante russo na ONU à época, Sergey Lavrov (atualmente Ministro das Relações Exteriores), a Rússia via com preocupação uma suposta tendência pela preferência de mecanismos de *peace enforcement* em detrimento de outros meios de manutenção da paz. A diplomacia russa também denunciava que havia uma mudança sutil em algumas das missões de paz que contornavam as decisões tomadas no Conselho de Segurança através da inserção de elementos de *peace enforcement* em um mandato originalmente voltado para a manutenção da paz, como teria ocorrido na Iugoslávia. Assim, para evitar tal tendência, seria necessário reforçar a coordenação entre mediadores políticos e as forças das operações de paz (LAVROV, 1996).

Além desses posicionamentos específicos dos membros permanentes, cabe destacar que países frequentemente alinhados aos EUA, a exemplo do Canadá, Noruega, Suécia e Holanda, que partilharam do otimismo dos primeiros anos do mandato de Boutros-Ghali e apoiaram inicialmente a expansão das missões de paz, frente às avaliações das tragédias da Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia passaram a considerar uma certa incapacidade das Nações Unidas em resolver conflitos de ordem intraestatal envolvendo aspectos étnicos. Em suas interpretações, também compartilhadas pelos EUA, Reino Unido e França, as bases das operações de manutenção da paz teriam ultrapassado os limites do aceitável. A um crescente descrédito desse mecanismo somaram-se as percepções de que tanto o Secretariado da ONU como os órgãos do Sistema ONU eram fortemente disputados e, conseqüentemente, paralisados pelas disputas entre Estados. Além do que, atribuíam que muitas das falhas na implementação de missões deviam-se às tropas de países em desenvolvimento, que não seriam suficientemente treinadas para os desafios que deveriam enfrentar (UZIEL, 2015).

O descrédito na adequação das missões para as funções que os P-5 tradicionalmente desempenhavam, levaram a uma preferência por outras organizações para a efetivação das missões de paz em detrimento das Nações Unidas, a exemplo da OTAN que, segundo seus próprios membros, teria maiores capacidades para o uso da força. Além do que, por trás dessa opção, colocava-se a preferência por esse organismo mais coeso e outros semelhantes, em que não podiam atuar países com demandas muito diferenciadas relacionadas a questões como o desenvolvimento e maior respeito à soberania nacional. Nesses processos, os EUA ainda adotariam medidas restritivas às operações de paz, como detalharemos no próximo sub-item.

A esses posicionamentos se contrapunham os países em desenvolvimento, que continuavam a defender uma atuação mais dinâmica da própria Organização das Nações Unidas no estabelecimento dessas missões.

Como comentamos anteriormente no Capítulo 2, se no início do mandato de Boutros-Ghali houve um apoio à ampliação tanto na quantidade de missões de paz como na abrangência de seus mandatos, já em meados de sua gestão elas passaram a ser questionadas tanto por limitações do consenso político existente no CSNU para a utilização desse instrumento, como pelos países contribuintes e possíveis países anfitriões. Essa situação fica clara com a queda de efetivos totais nas missões, passando de sessenta mil em 1995 para trinta mil em 1996 (UZIEL, 2015).

Frente a esse quadro, ao mesmo tempo que os membros permanentes do Conselho de Segurança demonstravam menor apoio e certo distanciamento sobre o estabelecimento de novas missões, estes mesmos passaram a defender que as Nações Unidas deveriam ter maiores capacidades em preparar, mobilizar e manter as forças cedidas às missões de paz e missões de observação já previamente estabelecidas. Nas palavras de Olara Otunnu, presidente do *think tank* International Peace Institute à época:

“... O Conselho de Segurança poderia ser levado, por razões práticas, a adotar uma política de engajamento seletivo. Isso significaria que ele deveria escolher mais cuidadosamente onde e quando intervir e se concentrar nas situações de conflito naqueles uma ingerência das Nações Unidas pode se revelar eficaz e fazer a diferença. Enquanto o engajamento seletivo talvez seja a solução dos problemas do momento, ele apresenta inconveniências maiores tanto políticas como a longo prazo. No caso de um engajamento seletivo, existiriam duas categorias de conflitos: aqueles que seriam ‘adotados’ pelas Nações Unidas e aqueles que cairiam nas brechas do Sistema Internacional. Esta última categoria reagruparia os conflitos que não suscitariam interesse porque seriam ou muito complexos ou muito

numerosos. Esses conflitos seguirão curso e serão ‘tragédias esquecidas’ do mundo. Isso é um terrível dilema” (OTUNNU, 1993, p. 607. Tradução nossa)

A Missão em Ruanda foi um claro exemplo do pouco comprometimento dos membros do CSNU em fornecer as tropas e recursos necessários às operações que causaram uma grande perda de credibilidade do CSNU e das Nações Unidas como um todo. O relatório independente das ações da ONU em Ruanda (1999) aponta as falhas da missão, atribuindo a maior responsabilidade por estas ao Secretário-Geral, aos membros do Secretariado, ao Conselho de Segurança e à ONU como um todo. Segundo o relatório, a UNAMIR foi um ponto de virada nas operações de paz e simbolizaria a falta de vontade política no comprometimento com essas operações e, principalmente, com a necessidade de lidar com os riscos no terreno. O relatório também destaca que o entusiasmo existente anteriormente já estava comprometido entre os membros importantes da Organização e que Secretariado, e em particular do DPKO, estavam sobrecarregados com a administração de cerca de 70.000 contingentes em diversas operações no período.

Em *Unvanquished*, Boutros-Ghali referindo-se ao caso de Ruanda menciona explicitamente suas críticas ao Conselho:

“On April 29 I addressed a letter to the Security Council urging it to consider again what action, including use of force, it could take, or could authorize member-states to take, to end the massacres in Rwanda. (...) The Security Council debate through most of that Friday night but took no action. Nor did it act during the following week (...). The behavior of the Security Council was shocking; it meekly followed the United States’ lead in denying the reality of the genocide” (BOUTROS-GHALI, 1999, p.134-135).

O Secretário também acusava que os EUA estariam impondo as suas condições de participação em missões a outros países:

“It was one thing for the United States to put conditions for its own participation in UN peacekeeping, even to set conditions that must be met before the United States would vote for a UN peacekeeping operation manned by the armed forces of other countries. It was something else entirely for the United States to attempt to impose its conditions on the other countries. Yet that is what Madeleine Albright did.” (BOUTROS-GHALI, 1999, p.135).

Estamos considerando esses aspectos como marcos do desengajamento dos membros do Conselho de Segurança nas missões de paz do período.

Estes desengajamentos por parte do Conselho de Segurança acabaram por comprometer a reeleição de Boutros-Ghali. Boutros-Ghali menciona que teria sido procurado por amigos e representantes de Estados-membros da ONU para se candidatar a um segundo mandato. Estes argumentavam seu bom desempenho no cargo e a importância de ter reforçado a independência do papel exercido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Até então, todos os Secretários-Gerais anteriores haviam cumprido dois mandatos. Ele próprio considerou que devia isso ao seu país e ao seu continente africano, embora não ignorasse o risco de que a eleição da ONU, pudesse ser envolvida no processo das eleições presidenciais nos Estados Unidos, que somente de duas em duas décadas coincidiam (BOUTROS-GHALI, 1999).

Já no começo de seu último ano de mandato, a questão de um segundo mandato estava em discussão. Em reuniões e encontros ao longo de 1996, detalhadas quase dia a dia, Boutros-Ghali menciona que teria recebido apoio explícito para buscar um segundo mandato do Presidente francês Jacques Chirac e também do Presidente egípcio Hosni Mubarak. Ambos os chefes de estado teriam concordado em estabelecer uma estratégia conjunta para coordenar a sua campanha de reeleição. Também recebeu apoio explícito do Chanceler russo Yevgeny Primakov para reeleição, no entanto, Boutros-Ghali pediu pessoalmente que a Rússia não tornasse pública a sua posição, receoso de que esse apoio declarado tão cedo comprometeria ainda mais a sua relação com os EUA (BOUTROS-GHALI, 1999).

Boutros-Ghali teria pretendido não ir a público sobre sua candidatura a um segundo termo antes do fim das eleições estadunidenses. Como ele menciona, a decisão de tornar pública a sua intenção de concorrer a um segundo mandato também teria sido motivada já em junho de 1996 quando a imprensa norte-americana noticiou que os EUA vetariam seu nome, ignorando “arrogantemente” o procedimento comum de consulta das opiniões dos outros países-membros da ONU. Em suas palavras “The integrity and independence of the office of the secretary-general were under assault. (...) I had no choice but to declare that I was a candidate for reelection as secretary-general for a full-term” (BOUTROS-GHALI, 1999 p.273).

Em um relato mais otimista, Boutros-Ghali relata que a princípio contou com o apoio dos países africanos, consolidado na Conferência de Chefes de Estado da OUA em Yaoundé, Camarões que aprovou por consenso uma declaração de apoio favorável à sua

recondução. Mas já destaca que o “lobby” da diplomacia americana contra sua reeleição já estaria a todo vapor. Na Conferência em Yaoundé, havia uma forte presença da diplomacia estadunidense em campanha para influenciar os líderes africanos contra sua candidatura, com os EUA afirmando que apoiariam qualquer candidatura africana que não fosse de Boutros-Ghali.

Na primeira rodada de votos para a seleção do Secretário-Geral no Conselho de Segurança, os EUA sequer contavam com apoio dos seus tradicionais aliados europeus. Ao mesmo tempo, os membros da Assembleia Geral se utilizaram das eleições para a Comissão Consultiva em Assuntos Administrativos e Orçamentários para mostrar sua insatisfação com a atuação dos EUA, impedindo que o representante estadunidense fosse eleito para a comissão. Assim, muitos países mostraram seu descontentamento à campanha que os EUA realizavam contra Boutros-Ghali e, principalmente, à enorme dívida de 1,4 bilhão de dólares que estes deviam à ONU (RIVLIN, 1997).

Mesmo a maioria esmagadora dos membros do Conselho de Segurança votou a favor de um segundo mandato de Boutros contra o veto estadunidense¹⁵. Mas o resultado dessa votação indicava mais uma frustração dos Estados com a postura dos EUA no período, do que um apoio verdadeiro à Boutros-Ghali. Como Rivlin (1997) destaca, os países do bloco africano não eram tão entusiastas de um segundo mandato de Boutros-Ghali como ele mesmo supunha, tanto que não tiveram grandes dificuldades em apoiarem Kofi Annan como um novo candidato, após o veto norte-americano¹⁶.

Boutros-Ghali atribui o veto à sua reeleição pelos EUA, ao seu ativismo no cargo que anteriormente era encorajado e elogiado, mas se tornara um incômodo para a administração (BOUTROS-GHALI, 1999, p. 275). Ainda que o seu ativismo durante o mandato seja inegável, Rushton (2008) ressalta que os seus últimos meses no cargo não se caracterizaram pelo ativismo dos anos anteriores. Boutros-Ghali, focado em sua reeleição, tentava assegurar um segundo mandato e para tanto buscava evitar maiores controvérsias com os Estados-membros.

Diversos autores ressaltam, assim como Rushton (2008), que o carácter de Boutros-Ghali e a sua defesa de maior autonomia para o Secretário-Geral foram fatores cruciais em sua não reeleição. A sua independência era vista pelos principais membros do governo

¹⁵ S/ 1996/15/ Add.46 29 November 1996

¹⁶ S/1996/1019 9 December 1996 Candidatura de Kofi Annan apresentada pelo Gana também quando Boutros-Ghali tenta sua reeleição UNSC

Clinton, como Madeleine Albright, como sinais de arrogância, postura não amigável e distante, como veremos no próximo subcapítulo.

Boutros-Ghali atribui muito dos problemas de seu mandato às posturas do Conselho de Segurança, mas é inegável que a imagem do Secretário-Geral estava desgastada pelas ainda recentes tragédias como as de repercussão internacional a Ruanda e na ex-Iugoslávia.

As relações entre Boutros-Ghali e o Conselho de Segurança precisam também ser entendidas no contexto das relações de Boutros-Ghali com os Estados Unidos, uma vez que diversos autores mencionados destacam a influência que os EUA tinham à época, assim como Boutros Boutros-Ghali, em diversas passagens de seu livro, insiste que muitas das divergências do Conselho de Segurança as suas iniciativas deviam-se aos posicionamentos dos Estados Unidos.

3.2. Relação Boutros-Ghali e EUA

Para abordar a relação entre o Secretário-Geral e os Estados Unidos nesse período, é fundamental lembrar como os EUA agiram na questão da eleição de Boutros-Ghali para o cargo de Secretário-Geral da ONU.

Como mencionamos no Capítulo 1, a eleição de Boutros-Ghali foi possível devido a um erro de cálculo do Governo Bush. Os EUA buscavam um candidato que, em sua visão, promovesse uma renovação da ONU com as novas oportunidades que surgiram com o fim da Guerra Fria. Na avaliação da diplomacia estadunidense, Boutros-Ghali não tinha esse perfil e sua imagem era de um burocrata idoso e pouco ativo que não combinaria com o novo cenário internacional (MEISLER, 1995). Como já afirmamos, os EUA avaliaram que Boutros-Ghali não reuniria votos suficientes para sua eleição e não o vetaram, permitindo que ele ganhasse a disputa.

No seu livro *Unvanquished: a UN-US Saga* Boutros-Ghali dá sua versão sobre o voto estadunidense, que tomou conhecimento após ter sido eleito:

“Later I was told that Bush and Baker had failed to agree on a candidate and so had given the US ambassador to the United Nations, Thomas Pickering, no definite instructions. The United States had abstained in the vote that elected me the sixth Secretary-General of the United Nations.” (BOUTROS-GHALI, 1999 p.12)

Dessa forma, é possível considerar que a questão da eleição de Boutros-Ghali foi o primeiro estranhamento que ocorreu na relação entre os EUA e Boutros-Ghali.

Também é importante destacar que a deterioração das relações entre a ONU e os EUA na década de 1990 tem como precedente a política externa de Ronald Reagan e a sua busca por oportunidades de ação unilateral. Como parte dessa política, o governo Reagan atrasava ou simplesmente não pagava suas contribuições às Nações Unidas, o que levava a um aumento expressivo da dívida estadunidense à ONU e às dificuldades cada vez maiores na execução dos programas da Organização (RIVLIN 1997). Além disso, essa política externa de Reagan auxiliou na consolidação de um sentimento de desconfiança e pessimismo do partido republicano em relação à importância e capacidade das Nações Unidas. Tal postura viria a ser reforçada posteriormente ainda na década de 1990 e contribuiria para a deterioração das relações EUA-ONU (NEVES, 2010).

Com a eleição de George H. W. Bush e o fim da Guerra Fria, houve uma mudança no posicionamento externo dos EUA e uma diminuição das tensões em relação às Nações Unidas. Para alguns autores, um exemplo dessa mudança seria a Guerra do Golfo, no qual os EUA utilizaram os mecanismos do Conselho de Segurança tanto para auxiliar na construção de uma coalizão contra o Iraque, como para justificar a sua intervenção militar (PATRIOTA, 2010).

Apesar dessa melhora nas relações, esta foi marcada por outros estranhamentos entre os dois atores.

Como parte dos esforços de atender os interesses americanos na Organização, Boutros-Ghali logo no começo de seu mandato nomeou muitos estadunidenses em cargos importantes do Secretariado e para missões especiais como na Somália. Ainda respondeu às acusações dos EUA de que a ONU estaria com uma “burocracia inchada”, congelando o recrutamento de novos funcionários para a Organização e reduzindo o número de cargos do Secretariado na Sede em Nova York em 33%. Na visão de Patriota (2010) essas iniciativas em diminuir os conflitos com os Estado Unidos não teriam sido surpreendentes já que Boutros-Ghali parecia ansioso em agradar a Washington.

Mesmo com a melhora da relação entre os EUA e a ONU durante o Governo Bush, uma deterioração das relações se inicia com o envolvimento das Nações Unidas na Somália. Já havia desentendimentos entre os EUA e o Secretário-Geral na questão da Somália, em especial sobre o escopo e a abrangência dos mandatos elaborados pelo Conselho de Segurança naquele país. Enquanto o Secretário-Geral defendia que os mandatos permitiriam às forças internacionais desarmar as diferentes partes em conflito

na Somália, os Estados Unidos não acreditavam que essa função estava presente nas decisões do CSNU e relutavam em tomar ações nesse sentido (BOUTROS-GHALI, 1999).

Esses desentendimentos sobre a atuação internacional na Somália continuaram na administração Clinton e chegaram a um novo nível de tensão após a morte de soldados americanos em uma operação de captura de um senhor de guerra somali e a repercussão mediática que esse episódio teve. Embora a operação militar tenha sido conduzida exclusivamente pelos EUA, tanto a administração Clinton como a opinião pública culpavam as Nações Unidas pelo desastre pois a demanda de captura desse senhor de guerra partira da Organização (RIVLIN, 1997). A repercussão mediática das baixas estadunidenses no episódio da Somália, como já dissemos, concordando com Rivlin (1997), teria sido um dos primeiros fatores que contribuíram para a deterioração da relação dos EUA com o Secretário-Geral.

Esse entendimento de que a ONU era culpada pela morte dos soldados estadunidenses na Somália também era partilhado pelo Congresso dos Estados Unidos e permaneceu durante a administração Clinton. Como consequência direta desse episódio, os EUA anunciaram a retirada total de seus contingentes da UNOSOM II até março de 1994 e passaram a defender o encerramento da missão. Ademais, os EUA deixaram de contribuir com contingentes para as operações de paz e passaram a adotar uma posição de desconfiança generalizada em aprovar novas operações de paz da ONU, sendo essas posições oficializadas por meio da *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) ainda em 1994.

Somado a isso, os Estados Unidos também retomaram a sua política de atrasar os pagamentos à Nações Unidas, intensificando a crise financeira na Organização decorrente da expansão das missões de paz pelo mundo (PATRIOTA, 2010).

Embora o atraso nos pagamentos dos EUA à ONU não fosse um problema exclusivo do Governo Clinton, a dívida dos EUA à Organização atingiu níveis de tal ordem que em 1996, chegava à casa dos 1,5 bilhão de dólares, um pouco mais da metade da dívida combinada de todos os outros Estados-membros (ROLEAU, 1996)¹⁷.

Com o aumento das dificuldades da situação financeira das Nações Unidas, Boutros-Ghali tentou encontrar formas de mitigar a crise orçamentária sem depender das

¹⁷ A partir do final de 2000 os Estados Unidos conseguiram reduzir sua contribuição de 25 para 22% do orçamento regular e de 30.6 para 26.5% para operações de paz, superando assim a situação (NEVES, 2010).

contribuições estadunidenses, nomeadamente através de propostas antigas de receitas independentes dos Estados à Organização. A retomada da discussão dessas propostas deteriorou ainda mais a relação com os Estados Unidos, que passou a avaliar que o Secretário-Geral queria criar poderes supranacionais com tais medidas. Somava-se a isso também, a avaliação americana de que as reformas internas que Boutros-Ghali prometera realizar na Organização não avançavam a um ritmo satisfatório ou que a maioria delas se encontrava paralisada (RIVLIN, 1997).

Dessa forma, muitas das críticas dos EUA da época se voltavam para o que consideravam a ineficiência das Nações Unidas sob o comando de Boutros-Ghali. Além dessas críticas revelarem uma insatisfação com a atuação de Boutros-Ghali, elas também revelam que um dos elementos principais da disputa entre os EUA e ONU era a função que as Nações Unidas e o seu Secretário-Geral deveriam exercer no cenário que se apresentava no imediato pós-Guerra Fria e o papel que os EUA deveriam assumir como principal potência no período. Enquanto Boutros-Ghali defendia uma participação mais ativa das Nações Unidas no cenário internacional e com maiores capacidades para inclusive evitar a eclosão de crises, os EUA propunham que a Organização tivesse um papel mais restrito, em especial no estabelecimento de novas intervenções internacionais, e tivesse uma agenda socioeconômica menos ambiciosa (RIVLIN 1997).

Pode-se interpretar que a visão dos EUA de uma ONU com funções mais restritas nesse período derivaria, de um lado, de temores de que os debates socioeconômicos mais ambiciosos nas Nações Unidas desacelerariam os processos de aberturas e liberalizações econômicas. De outro lado, também existiria a relutância dos EUA em assumir maiores custos com intervenções internacionais mais frequentes conduzidas pelas Nações Unidas. Ainda que isso não implicasse no envolvimento direto dos EUA nessas situações, os custos financeiros e materiais para apoiar a ONU nessas iniciativas recairiam principalmente nos Estados Unidos, justo por serem a principal potência do período. Também é possível analisar que os Estados Unidos acreditavam que a ONU estaria extrapolando os seus limites e que a única maneira de reverter essa situação seria através da limitação de suas funções.

Assim, as principais questões presentes na deterioração da relação dos EUA com o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali eram principalmente relacionadas ao papel que as Nações Unidas deveriam assumir nos assuntos internacionais e ao papel dos EUA dentro da ONU como o principal potência do período. Tal dilema se intensificou na

década de 1990 devido às diferentes visões que Boutros-Ghali e os EUA tinham sobre o papel da Organização e de seu Secretário-Geral.

Cabe também destacar que as condições domésticas nos Estados Unidos colaboravam muito para a continuidade das tensões entre o país e as Nações Unidas. Embora seja um dado que as condições domésticas de qualquer país afetam a sua política externa e seu posicionamento internacional, no caso dos EUA essa questão era exacerbada devido a posição de destaque que o país ocupava durante os anos de 1990.

As eleições para o Congresso estadunidense em 1994 resultaram em uma vitória para o partido republicano, que retomou a visão de desconfiança e pessimismo com relação à ONU, anteriormente promovida durante o governo Reagan. Ainda que não seja o ponto desse trabalho analisar se a morte dos soldados estadunidenses em Mogadíscio foi uma pauta fundamental usada pelos republicanos para garantirem sua vitória nessas eleições, cabe ressaltar que essa tragédia foi significativa para reforçar a visão pessimista no partido sobre as Nações Unidas. Com a vitória republicana, o Congresso americano passou a condicionar os pagamentos das contribuições dos EUA às Nações Unidas com reformas administrativas em sua estrutura interna e uma revisão do sistema de contribuições nacionais com uma diminuição da quota dos EUA. Esse condicionamento do Congresso levou a uma crise financeira que praticamente paralisaria a ONU em 1995 e 1996 (PATRIOTA, 2010; NEVES, 2010).

Um bom exemplo ilustrativo dessa visão pessimista dos republicanos sobre as Nações Unidas pode ser encontrada em um artigo de opinião do Senador Jesse Helms em 1996. À época Presidente do Comitê sobre Relações Internacionais do Senado, Helms retrata alguns dos principais conflitos gerados no mandato de Boutros Boutros-Ghali e a antipatia que uma parte significativa dos Estados Unidos possuía em relação às políticas e caminhos tomados pelo Secretário-Geral. O Senador argumenta que as Nações Unidas ainda estavam com uma burocracia inchada, gastavam cada vez mais em suas atividades e estariam expandindo as suas funções não só para além das suas responsabilidades, mas também para além das suas capacidades (HELMS, 1996). O artigo também apresenta elementos importantes que, apesar de claramente exagerados, eram parte da visão do partido republicano sobre a ONU, notadamente de que as Nações Unidas estariam se transformando “em uma entidade soberana” com uma agenda das “elites internacionais” para “acabar com os Estados-nações”.

O Congresso estadunidense também cortava diversos fundos às Nações Unidas, à medida que avançava com medidas de austeridade nos EUA. Tanto as pautas sobre Paz e

Segurança, como as pautas socio-econômicas das Nações Unidas eram impopulares para o Congresso na época. As baixas estadunidenses na Somália combinadas com a incerteza da situação na Bósnia e na intervenção da ONU no Haiti ajudaram a reforçar uma posição de pouco comprometimento com as operações de paz no período (HISAMOTO, 2012).

As iniciativas de desenvolvimento socio-econômico das Nações Unidas também evocavam hostilidade à Organização no Congresso. Com o Congresso estadunidense eliminando e reduzindo diversos programas socio-econômicos no próprio país, havia muita pouca aprovação para apoiar programas semelhantes em outros lugares do mundo

Ademais, o atrito gerado pela busca de uma autonomia financeira da ONU diante essa crise orçamentária resultou em uma hostilidade ainda maior do Congresso dos Estados Unidos às Nações Unidas, dificultando ainda mais a liberação de possíveis pagamentos à Organização (RIVLIN 1997).

Ramos (2002 p.17) argumenta ainda que os Estados Unidos viam Boutros-Ghali como um 'ativista indesejado', 'um intelectual subversivo' que teria ampliado a participação dos países não-alinhados e apoiado os países do chamado Terceiro Mundo e que, portanto, teria que renunciar. A visão estadunidense era a de que Boutros-Ghali ultrapassava uma série limites em sua atuação e que seria um Secretário-Geral ativista. É possível afirmar que ele era mais visível e vocal do que os seus predecessores, tanto devido às declarações recorrentes, como pelas sua viagens constantes para promover os interesses das Nações Unidas. Rivlin (1997) destaca que a gravidade das crises e vivenciadas no seu mandato também demandavam uma atuação mais direta do Secretário-Geral.

Outro elemento importante na relação desfavorável que os EUA tinham com o Secretário-Geral era a relação tensa entre Boutros-Ghali e a representante estadunidense Madeleine Albright. Em diversas ocasiões, a representante condenava as ações de Boutros-Ghali, refletindo a posição estadunidense de que o Secretário-Geral estaria buscando muito poder para ele próprio (RIVLIN 1997). As disputas entre os dois e as trocas de ataques, até mesmo de caráter pessoal, se intensificaram ao longo do período. Em várias ocasiões tanto o Secretário de Estado Warren Christopher como a representante na Organização, Madeleine Albright insistiam que Boutros-Ghali teria que desocupar o cargo de Secretário-Geral, para que o Congresso pudesse liberar os pagamentos dos EUA à Organização.

É assim clara a razão pela qual os Estados Unidos concentraram suas energias em retirar Boutros-Ghali, isolaram-se na organização, e geraram ressentimentos do seu

tratamento arbitrário. Em 1996, os principais membros da administração Clinton reconheceram publicamente ligações claras entre as dívidas não pagas, a atitude do Congresso em relação às Nações Unidas e a decisão em negar a um segundo mandato para Boutros-Ghali (RIVLIN, 1997).

Boutros-Ghali também identificava a questão doméstica americana como foco de tensões nas suas relações. Em suas próprias palavras, desde 1994 com a maioria republicana no Congresso, o governo Clinton em cada oportunidade se contrapunha a suas posições o que parecia uma disputa sobre qual partido seria mais “anti Nações Unidas”.

Ao longo de todo o seu livro *Unvanquished: a U.S. – U.N. Saga*, Boutros-Ghali (1999) afirma que os encaminhamentos das operações de paz em seu mandato eram reveladores do padrão de comportamento dos EUA. Em sua retórica, relata dificuldades em pessoalmente compreender a atuação do governo Clinton. Um exemplo é sua indignação – “What on earth did this inchoerent message mean?” (p.215) – em seu relato sobre os antecedentes de um acordo de cessar-fogo na ex-Iugoslávia que o ex-presidente Jimmy Carter obteve no início de 1995. Boutros-Ghali recebera uma carta do Departamento de Estado americano no final de 1994 em que, aparentemente, os EUA defendiam uma retirada das tropas dos aliados da OTAN na UNPROFOR, mas não o fim dessa missão.

Os Estados Unidos também requisitavam da ONU tarefas difíceis e custosas sem pagar as contas. Também indentificamos como Barnett (1999) que um tema reorrente do livro de Boutros-Ghali é a crítica ao não pagamento das contas pelos EUA. E como este autor menciona, também passa a impressão na nossa leitura que para Boutros-Ghali a responsabilidade de todos os erros da ONU no período não seria da sua direção e sim do comportamento dos EUA.

Além disso, boa parte de sua escrita é dedicada às críticas políticas e mesmo pessoais que a representante Madeleine Albright lhe fez em seus discursos. Uma das críticas recorrentes que Albright fazia a Boutros-Ghali seria a de que Boutros-Ghali estaria constantemente buscando expandir os seus poderes como Secretário-Geral. Um exemplo desse desacordo foram as suas críticas ao *Supplement to An Agenda for Peace* nessa direção, pouco tempo depois de sua revelação ao público, o que deixara Boutros-Ghali “espantado” (RIVLIN, 1999).

Como já dissemos, seu livro é uma visão pessoal dos acontecimentos de seu mandato e de quais registros Boutros-Ghali queria tornar públicos. Em especial, nos últimos capítulos do livro voltados para o fim de seu mandato, Boutros-Ghali dedica

várias passagens as suas relações, pessoais e políticas, com Albright e a campanha dos Estados Unidos contra ele como forma de explicar as principais razões de não conseguir a sua reeleição.

Boutros-Ghali destaca que mesmo em situações em que buscava ir ao encontro dos interesses americanos na Organização, a sua relação pessoal com Albright afetava o resultado dessas demandas, fazendo com que mesmo Boutros-Ghali atendendo tais demandas piorasse a sua imagem perante a diplomacia estadunidense e o governo Clinton. Um dos exemplos citados por ele é a escolha da Diretora da UNICEF, que apesar dos esforços de Boutros-Ghali, que conseguiu manter a posição sob controle americano, o processo de escolha da candidata teria desgastado a imagem de Albright (BOUTROS-GHALI, 1999). Sua busca por uma atuação independente era vista por figuras-chave da administração Clinton, e em particular Madeleine Albright, como elementos de uma personalidade arrogante e indiferente às demandas americanas (RUSHTON, 2008; MEISLER, 1995).

Segundo alguns autores, o carácter de Boutros-Ghali e a sua abordagem do papel do Secretário-Geral teriam sido fatores cruciais na falta de apoio do EUA em assegurar seu segundo mandato. Como apresentamos anteriormente, o apoio do CSNU é um dos “pontos de contato” (FRÖLICH et WILLIAMS, 2018) essenciais para a manutenção da relação de confiança com o Secretário-Geral. Como Rivlin (1997) explica o apoio do Conselho de Segurança concedeu a princípio a Boutros-Ghali revelava mais uma crítica ao atraso do pagamentos norte-americanos, do que um verdadeiro suporte a Boutros-Ghali. Tal análise se confirmaria pela relativa facilidade com que os Estados africanos transferiram seu apoio a Kofi Annan.

Boutros-Ghali (1999) reproduz em seu livro uma declaração do *The Economist* de 1995, sob ocasião do aniversário de 50 anos das Nações Unidas: “Boutros-Ghali is the most effective head of the United Nations in history, and the Americans hate him for it” (p.254). Podemos supor que esta talvez fosse a sua própria avaliação sobre o seu mandato e as desavenças com os EUA.

Podemos entender também que as ênfases de Boutros-Ghali às críticas a Madeleine Albright e aos Estados Unidos, em seu livro, são uma forma de minimizar a importância dos problemas políticos decorrentes da sua própria administração. Para uma compreensão ampla de sua não reeleição é preciso levar em conta não só os anos de constantes enfrentamentos entre o Secretário e os EUA em relação às questões financeiras, como também, os processos e tragédias das operações de peacekeeping na Somália, Bósnia e

Ruanda e particularmente as questões relacionadas às reformas da ONU, as visões sobre o seu papel em um mundo pós-guerra fria.

Dessa forma, a relação tensa que as Nações Unidas possuíam com os Estados Unidos durante a década de 1990 afetou diretamente as capacidades de sua atuação, pois por um lado a Organização não tinha o apoio financeiro necessário para o financiamento de operações de paz maiores e mais frequentes e por outro estava condicionada a mandatos limitados devido a um temor dos EUA em repetir tragédias como a que ocorreu em Mogadíscio. Cabe destacar que o choque entre os dois atores na época estava diretamente relacionado ao debate sobre o papel da ONU no cenário internacional pós-Guerra Fria, com os EUA defendendo um papel mais restrito para a Organização e o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali buscando uma expansão das capacidades das Nações Unidas e seu Secretário-Geral.

A situação doméstica dos EUA também favorecia a continuação desse embate. Com a vitória republicana no Congresso em 1994, houve uma retomada da desconfiança em relação à ONU promovida no governo Reagan, o que resultou em uma restrição ainda maior da liberação de contribuições para a ONU, colocando a Organização em uma crise fiscal e em um estado de paralisia nos anos finais do mandato de Boutros-Ghali.

A relação pessoal do Secretário-Geral com a representante estadunidense também teria afetado e agravado a relação institucional entre os atores, comprometendo ainda mais os processos de implementação das decisões da ONU. Se é certo que a constante inimizade entre Boutros-Ghali e Madeleine Albright poderia ter causado distorções de impressão sobre a atuação de Boutros-Ghali para os Estados Unidos, não cabe desconsiderar a importância dos problemas políticos da sua gestão. Nem tampouco os elementos da relação de Boutros-Ghali com os EUA que se repetiriam durante o mandato de seu sucessor, Kofi Annan.

As conquistas e os fracassos que os dois Secretários-Gerais africanos, Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan, vivenciaram durante os seus mandatos foi objeto de considerações de Adekeye Adebajo (2013) em um capítulo de seu livro sobre o papel do continente africano no cenário internacional após a Guerra Fria.

O autor destaca que apesar de possuírem pautas políticas, formação e estilos de liderança diferentes, os dois Secretários-Gerais tiveram grande parte de suas iniciativas e planos para a Organização questionadas, devido a relação hostil que ambos tiveram com a principal potência ocidental da sua época. Tomando certa liberdade poética, o autor,

destacando a independência de Boutros-Ghali durante seu mandato, afirma que Annan também seria “amaldiçoado” por essa relação (ADEBAJO, 2013, p.86).

Como apresentamos anteriormente, muitos críticos de Boutros-Ghali apontavam uma certa arrogância e falta de sutileza em sua atuação na direção da ONU. Embora seus apoiadores e assessores concordassem parcialmente sobre a falta de tato de Boutros-Ghali em suas atuações, estes apontavam que suas avaliações políticas estavam quase sempre corretas, uma vez que Boutros-Ghali sempre se mostrou muito atencioso para os problemas que deveria tratar (GOULDING, 2004; MEISLER, 1995). Esses aspectos de seu comportamento, identificados como arrogantes pelos EUA e parte da literatura, não eram necessariamente o principal problema. Isto também deixa claro que a compreensão dos poderes bastante limitados do cargo de Secretário-Geral são mais importantes para sólidas análises, do que o comportamento dos titulares desse cargo. Como Adebajo (2013, p.87) coloca, Kofi Annan que apresentava um “temperamento muito melhor” do que de seu antecessor, também não conseguiu garantir sucesso de suas ações quando essas enfrentavam a “fúria” dos norte-americanos.

O mandato de Annan se inicia muito mais alinhado aos EUA e a seus aliados, do que com setores do chamado Sul Global, como teria sido o de Boutros-Ghali por meio do apoio da OUA. Por um lado, isso se deu devido às condições de sua posse, que foi garantida pelo veto dos EUA à reeleição de Boutros Boutros-Ghali e viabilizada por acordos políticos organizados principalmente pelos EUA e Reino Unido. Por outro lado, esse alinhamento também pode ser explicado por sua carreira dentro do sistema ONU que, embora tenha reforçado sua imagem como um funcionário internacional extremamente competente, também afastou Kofi Annan das dinâmicas políticas da África. Kofi Annan possuía menor experiência prática em lidar com assuntos africanos se comparado a Boutros-Ghali, que embora não possuísse uma relação relativamente fácil com todos os países africanos, havia participado frequentemente em sessões da OUA e se envolvia em outras questões do chamado Terceiro Mundo durante a sua carreira diplomática.

Muitos diplomatas e mesmo funcionários da ONU tinham dúvidas sobre o quão importante seria para Kofi Annan as questões trazidas pelos países africanos ao órgão. Ademais, alguns diplomatas africanos à época, descreviam que Annan teria uma visão superficial da África, muitas vezes próxima do afro-pessimismo presente em meios de comunicação ocidentais. Embora o apoio anglo-saxão tenha resultado em ganhos importantes para o mandato de Kofi Annan, especialmente na melhora da situação

orçamentária da Organização e, diferentemente de Boutros-Ghali, sua recondução para um segundo mandato, este se encerrou quase que abruptamente quando Annan não apoiou as iniciativas do Governo Bush em invadir o Iraque. Como Adebajo (2013) coloca: “Seen at first as a 'made in America' UN Secretary-General, Annan eventually acquired American critics in government and media circles.” (p. 93).

Muito mais crítico a Kofi Annan, o autor, Adebajo, não deixa de mencionar suas conquistas, em especial o retorno do uso de operações de paz e a maior aproximação e abertura das Nações Unidas com grupos da sociedade civil organizada, cujos passos iniciais se deram com seu antecessor, bem como os graves problemas que enfrentou no final de seu segundo mandato. Considerando que a atuação de Boutros-Ghali e Kofi Annan também seria um legado africano ao cenário internacional do pós-Guerra Fria, Adebajo (2013) afirma que, como Boutros-Ghali, Kofi Annan também não teve sorte na relação com os estadunidenses até o fim de seus mandatos¹⁸. Ressaltando as diversas conquistas de Boutros-Ghali apesar de seu caráter, fonte de diversos questionamentos, não deixa dúvidas de que os confrontos com os EUA foram a causa da sua “não-invejável distinção” de ter sido o único Secretário-Geral não reeleito (p.97).

Este capítulo tratou da relação de Boutros Boutros-Ghali com o Conselho de Segurança, que se deteriorou ao longo do seu mandato, retirando-lhe apoio para as suas iniciativas. Também considerou a relação com os EUA, tanto quanto a falta de apoio político como quanto à dificuldade da Organização em adquirir mais recursos financeiros. Essa tensão na relação entre os dois atores é explicada principalmente pelas visões diferentes sobre qual deveria ser o papel das Nações Unidas e, conseqüentemente, tal tensão levaria a não reeleição de Boutros-Ghali.

O próximo capítulo tratará da atuação diplomática brasileira no período, em especial no biênio 1993-1994 quando o Brasil ocupou o assento de membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU, buscando entender como o Brasil se relacionou com o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali e suas iniciativas.

¹⁸ Para uma análise específica do mandato de Kofi Annan ver entre outros HISAMOTO, 2012; JOHNSTONE, 2013; NEVES, 2010; RUSHTON, 2008; LATEEF, Misbau Alamu. *Powers and Roles of the UN Secretary-General: An Oscillation Between Legalism and Persuasion* que analisam episódios importantes de seu mandato como o reconhecimento de seu trabalho pela obtenção do Prêmio Nobel da Paz em 2001 assim como os escândalos no programa “Oil-for-Food”.

Capítulo 4 A ação brasileira no mandato de Boutros-Ghali

Este capítulo visa analisar como a diplomacia brasileira, seguindo a sua linha tradicional em Política Externa, considerou o período do mandato de Boutros-Ghali, tendo em conta sua participação nas discussões sobre o Conselho de Segurança da ONU no biênio 1993-1994 e a posição do Brasil na relação entre o SGNU e o CSNU.

As principais reflexões desse capítulo avaliam a postura da diplomacia brasileira frente à liderança do Secretário-Geral Boutros-Ghali. A retórica brasileira do período apresentou diversos pontos em comum com as questões e iniciativas que o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali avançou durante o seu mandato, com destaque especial à questão do desenvolvimento. A ação brasileira em relação às missões de paz no período se mostrou guiada primeiramente por interesses nacionais. Apesar de limitada, essa atuação pode ser vista como significativa para o não agravamento da situação da falta de pessoal nas missões de paz.

4.1 Posicionamento diplomático do Brasil durante o Mandato de Boutros-Ghali

As considerações que se seguem sobre a participação brasileira no CSNU no biênio 1993-1994 são parte de nossa busca para compreender a atuação de Boutros-Ghali como Secretário-Geral das Nações Unidas.

Um dos autores que se debruça sobre a atuação brasileira no CSNU é Ziemath (2016). Embora descreva as diversas participações do Brasil no Conselho de Segurança, incluindo o biênio 1993-1994, o autor não faz nenhuma referência a Boutros-Ghali mesmo tratando de discussões em que o Secretário-Geral ocupou um papel de destaque. Mantendo o que já destacamos na introdução dessa dissertação, identificamos que o papel de Boutros Boutros-Ghali é, novamente, subestimado, no período.

No entanto, o autor salienta que tanto especialistas brasileiros como de outros países emergentes ao se debruçarem sobre o Conselho de Segurança não conseguem contornar a questão da pretensão da diplomacia em adquirir o assento permanente. Dessa forma, muitos trabalhos que tratam da atuação nacional no Conselho de Segurança têm a reforma do CSNU como objeto de pesquisa principal. Apesar da importância do tema, esse não é objeto de pesquisa de Ziemath e também dessa dissertação. Nesse sentido, a pretensão a um assento permanente deve ser analisada em estudo próprio; contudo, essa pretensão não pode ser negligenciada na análise das continuidades da política externa brasileira,

lembrando que Celso Amorim destacava a importância do tema da participação do Brasil como um dos objetivos centrais da política externa nacional (ZIEMATH, 2016).

Como já salientou o Ministro Celso Amorim, os discursos oficiais dos Ministros das Relações Exteriores ‘sempre foram cuidadosamente trabalhados’ e são referenciais para análises da política externa brasileira, uma vez que expressam em nível internacional e local a consistência e os rumos da ação internacional do Brasil (AMORIM, 2012, p. 22).

Nesses documentos oficiais, Celso Lafer (1992), Celso Amorim (1993-1994) e Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), Ministros das Relações Exteriores no período de Boutros-Ghali, enfatizam em seus discursos temas como democracia, relações sul-sul, direitos humanos, reivindicações de reforma, ampliação e participação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU. Em diversos momentos, os chanceleres evocavam esses temas relacionando-os às questões de Paz e Segurança e iniciando formalmente seus discursos com agradecimentos ao Secretário-Geral.

Como já foi dito, o fim da Guerra Fria levou a uma série de modificações do cenário internacional devido tanto à confirmação dos EUA como a principal potência da década, como a expansão da globalização econômica e a convergência maior entre os Estados por políticas de liberalização econômica.

A política externa brasileira teve dificuldades em se adaptar a esse novo rearranjo de forças, especialmente por questões de ordem interna. Entre 1990 e 1995, o Brasil teve cinco Ministros de Relações Exteriores, sendo dois desses (Celso Lafer e Fernando Henrique Cardoso) de carreiras de fora da área diplomática, o que segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2014) poderia indicar uma dificuldade do corpo diplomático em formular uma estratégia própria, embora consideramos que os dois ministros eram figuras de destaque em suas respectivas áreas do conhecimento e tiveram uma trajetória bem sucedida enquanto Chanceleres. Assim, o pensamento político brasileiro nas questões internacionais não teria sido exatamente homogêneo nesse período.

Para além dessa dificuldade de adaptação ao novo cenário internacional, o Itamaraty perdeu parte de seus poderes tradicionais, em especial nas políticas alfandegárias e de controles de investimentos externos. Essas questões foram deslocadas para outros órgãos ligados ao Ministério da Fazenda com vistas a acelerar os projetos de liberalização no país (CERVO e BUENO, 2014).

Assim muitas vezes a política externa brasileira nos anos 90 apresentava orientações confusas e mesmo contraditórias em sua atuação. Na visão de Cervo e Bueno

(2014) o Estado Brasileiro atuava nesse período por meio da coexistência de três paradigmas: O Estado Desenvolvimentista (com uma política exterior autônoma e voltada para a busca do desenvolvimento nacional), o Estado Normal (com uma política muitas vezes subalterna aos interesses dos EUA e Europa, voltada para uma rápida liberalização sem garantia de contrapartidas ou benefícios) e o Estado Logístico (que se associa ao empresariado nacional para poder se inserir nas dinâmicas da globalização e gerir as relações de dependência).

É também preciso lembrar que em 1992, o debate nacional era marcado tanto pela difícil situação econômica, como pela crise político-institucional devido aos escândalos de corrupção ligados ao Presidente Collor e o posterior avanço do processo de impeachment. Mesmo com esse clima de crise no cenário doméstico e os problemas de definição de uma nova política externa, a diplomacia brasileira se mostrou muito capaz em organizar a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. A Rio 92 conseguiu avançar em consensos para a declaração final, como a defesa do conceito de desenvolvimento sustentável, e demonstrou a grande capacidade da diplomacia brasileira de atuar como mediadora (CORRÊA, 2012).

Também é importante destacar que com a mudança no cenário internacional no final da década de 1980, o Brasil retomou a proposta de uma reforma no Conselho de Segurança e um assento permanente no órgão para uma maior participação dos Estados periféricos (ARRAES, 2005).

Nas palavras de Celso Amorim durante a comemoração dos 50 anos das Nações Unidas:

“Mas o importante para nós neste estágio é firmar o conceito de que deve haver ampliação do Conselho, sobretudo expansão do número de membros permanentes, porque é aí que se encontra o maior desequilíbrio (...) Não podemos perder a oportunidade que este cinquentenário nos oferece para reformar aspectos essenciais das Nações Unidas. A expansão do Conselho de Segurança é a principal reforma discutida.” (ROCHA, 1995).

Uziel (2012) destaca que a diplomacia brasileira possuía uma tradição pelo fortalecimento de órgãos e mecanismos multilaterais, tanto para a promoção dos seus interesses próprios como forma de contrabalancear as ambições das grandes potências internacionais. Dessa forma, a atuação do Brasil no Conselho de Segurança foi

historicamente marcada pelo interesse de evitar bloqueios decisórios e permitir que os interesses da maior parte possível dos membros no órgão fossem respeitados.

Também é importante tanto ter em conta, ao olharmos a participação brasileira no CSNU, os princípios da política externa brasileira e, também, como esses princípios balizam a atuação brasileira, mas não necessariamente a determinam, a exemplo do apoio constante do Brasil à participação de organismos regionais para a solução de crises (ZIEMATH, 2016).

Embora também não se refira especificamente a análise do mandato de Boutros-Ghali, Rezende (2012) afirma que uma das tendências marcantes da política externa brasileira nos anos de 1990 foi a busca da diplomacia brasileira em atribuir maior importância à participação nos Organismos Internacionais.

Tendo em conta essa tendência, Oliver Stuenkel (2010) menciona que alguns autores consideram o país como um membro ‘semipermanente’ do CSNU, uma vez que o Brasil participou do Conselho de Segurança dez vezes¹⁹ como um membro não-permanente (inclusive no biênio 1993-1994), tornando-se ao lado do Japão, o membro rotativo que esteve mais presente no Conselho. Nas discussões sobre a ampliação do Conselho de Segurança, o Brasil era mencionado nas questões de representação regional (COFELICE, 2018).

O Brasil já participou no CSNU em 1988 e 1989 e voltou a ser membro eletivo no biênio 1993-1994, durante o mandato de Boutros Boutros-Ghali, onde centramos nossa perspectiva. Na votação da Assembleia Geral de 1992, o Brasil recebeu 168 votos, alcançando uma marca de apoio que seria superada apenas na candidatura de 2003. Refletindo essa vitória, o chanceler Fernando Henrique Cardoso destacou que esse seria um reforço das capacidades do Brasil em ser um “*global player*”. Essas qualidades do Brasil como “*global player*” junto com uma tradição pacifista e um histórico de defesa do Direito Internacional passaram a ter maior presença no discurso brasileiro para justificar um assento permanente do país em um futuro Conselho de Segurança reestruturado (ZIEMATH, 2016).

Como já discutimos nos capítulos 2 e 3, o Conselho de Segurança assumira um ritmo mais intenso de atividades tanto em termos de adoção de novas resoluções como

¹⁹ O Brasil integrou como membro não permanente o CSNU nos seguintes biênios: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011. https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field_member_state_value=BRA. Acesso em: 10 jan. 2022

no estabelecimento de novas operações de paz. Como por exemplo, só no ano de 1993 o CSNU realizou 171 reuniões formais e aprovou 93 resoluções (ZIEMATH, 2016).

A atuação maior do Conselho nesse período era vista como algo positivo pela diplomacia brasileira, mas algumas tendências também preocupavam o país. As reuniões informais entre os P-5 que se intensificaram nessa época permitiam maior coordenação e cooperação entre os membros permanentes. No entanto, estas também resultavam em menor transparência nas negociações dentro do CSNU. Outra questão que também preocupava a diplomacia brasileira era a formação de grupos *ad hoc* e processos de soluções de crises paralelos às iniciativas do Conselho (ZIEMATH, 2016).

Esses grupos e iniciativas paralelas em geral assumiam o formato de “grupos de amigos” de um país, que serviria para facilitar negociações entre a comunidade internacional, os países mais próximos da questão e as partes em disputa dentro do país. Embora o Brasil não condenasse explicitamente o uso desse mecanismo, o país tinha receio de que a formação desses grupos esvaziaria o sistema multilateral do sistema de segurança coletiva ao tratar os principais conflitos internacionais por fora do CSNU. Exemplo disso seria a falta de discussões da questão Israel-Palestina durante esse período no Conselho, devido as negociações diretas entre os dois atores com participação dos EUA que resultaram nos Acordos de Oslo (ZIEMATH, 2016).

Cabe destacar que esse mecanismo de “grupos de amigos” foi iniciado pelo próprio Secretariado Geral das Nações Unidas em 1990, quando o Representante Especial do Secretário-Geral, Álvaro de Soto iniciou consultas com uma série de países sobre as negociações para os Acordos de Paz em El Salvador. Esse “grupo de amigos do Secretário-Geral”, como foi nomeado, não só levou a maior confiança nas negociações de paz entre as partes em conflito como também permitiu maior margem de ação para o Secretário-Geral em relação ao CSNU. Assim, os bons resultados da atuação da ONU e do “grupo de amigos” no processo de paz em El Salvador incentivou a formação de outros grupos no mesmo modelo para outras situações, às vezes por iniciativas dos membros do Conselho de Segurança, outras vezes por iniciativa dos próprios Representantes Especiais do Secretário-Geral (WHITFIELD, 2005).

Outro ponto de preocupação da diplomacia brasileira quanto aos trabalhos do Conselho derivava de iniciativas, principalmente dos EUA e do Reino Unido, em introduzir princípios do Direito Anglo-Saxão, o chamado *common law*, o que resultava em uma maior ênfase no uso de precedentes para estabelecer novas resoluções. O Brasil

evitava essa associação geral preferindo que alguns precedentes fossem estabelecidos apenas para situações políticas recorrentes (ZIEMATH, 2016).

Essas discordâncias que o Brasil mantinha com certos aspectos do funcionamento do CSNU no período, também resultaram em uma mudança gradual no posicionamento brasileiro, afastando-o das posições diplomáticas dos EUA e reforçando um comportamento mais autônomo. Ainda que esse comportamento diplomático mais autônomo viesse principalmente pelas mudanças na política externa com a redemocratização, esse afastamento auxiliou na consolidação dessa tendência de autonomia (UZIEL, 2012).

Ao realizar uma análise da votação brasileira no Conselho de Segurança, Uziel (2012) nota que o Brasil raramente votava contra uma resolução, preferindo se utilizar da abstenção para demonstrar discordâncias. Ainda que o posicionamento do Brasil no CSNU fosse marcado pelo desejo de evitar bloqueios nas decisões do órgão, as discordâncias demonstradas com um voto negativo eram resultantes de situações em que a diplomacia brasileira acreditava que uma proposta de resolução enfraqueceria algum princípio do Direito Internacional, promoveria o uso de conceitos inadequados para a situação ou prejudicaria diretamente o interesse nacional.

A raridade do uso do voto contrário por parte do Brasil indica que existiria uma preocupação com o funcionamento do Conselho e assim haveria uma busca em mostrar descontentamento sem prejudicar os seus trabalhos. Dessa forma, a diplomacia brasileira levaria em conta a necessidade de manter o CSNU como um instrumento importante para os membros permanentes, de modo que mecanismos multilaterais continuassem relevantes para o Sistema Internacional e não fossem esvaziados (UZIEL, 2012). Também é possível supor que o fato do Brasil se abster e praticamente não usar o voto contrário se devia ao interesse brasileiro em atuar com maior protagonismo, uma vez que uma oposição sistemática não facilitaria uma recondução do país ao Conselho.

Um exemplo claro dessa demonstração do comportamento brasileiro pode ser percebido nas discussões do CSNU sobre a atuação da ONU no Haiti. Durante os debates do CSNU o Brasil mantinha de forma geral uma atitude cautelosa, apoiando o estabelecimento da UNMIH (Resolução 867) e o estabelecimento de um embargo de petróleo e armas (Resolução 873) para forçar os militares do Haiti a aderirem às negociações e permitirem a volta do Presidente deposto Jean-Bertrand Aristide. No entanto, as diversas negociações eram constantemente frustradas pelos militares do país, que buscavam evitar a volta de Aristide. Assim, o CSNU passa a adotar uma postura mais

atuante, combinando sanções econômicas e diplomáticas com ameaças ao uso da força no país. Uma dessas propostas em coordenar a participação internacional nessa crise era a formação de uma força multinacional com um mandato de *peace enforcement* apoiado pelo Conselho, porém, fora da sua estrutura de comando. Dessa forma, o voto favorável que o Brasil expressara deu lugar a várias abstenções em Resoluções que promoviam essa iniciativa. O Brasil apresentava fortes objeções a esse tipo de ação²⁰, considerando-a intervencionista, especialmente pelo fato de autorizar o uso da força nas Américas e com uma linguagem muito próxima à Resolução 678 que autorizou a intervenção internacional contra o Iraque em 1990. O Brasil também criticou a falta de maiores debates no CSNU sobre essa questão e o que considerou como repentina a mudança de tratamento que o Conselho de Segurança passou a adotar. De forma geral, essas críticas do Brasil, e sua decisão em votar pela abstenção nas Resoluções que mencionavam essa força multilateral, indicaram que o Brasil estava explicitamente insatisfeito com as discussões. Cabe destacar também que o Brasil manteve o seu posicionamento de abstenção nessas resoluções, defendendo que estaria sendo coerente na defesa do princípio de não-intervenção (UZIEL, 2012; ZIEMATH, 2016).

Autores como os acima mencionados que discutem a participação do Brasil no Conselho de Segurança, ao não mencionarem explicitamente a inserção do Secretário-Geral nas discussões e negociações do órgão, dificultam um entendimento mais claro do quanto a diplomacia brasileira se posicionava mais favoravelmente à Boutros-Ghali em questões conflitantes entre o Conselho e o Secretariado. Para tentarmos perceber os posicionamentos brasileiros na inserção ou não na política do Boutros-Ghali, consideramos, por um lado, os discursos oficiais do Brasil à Assembleia Geral, e por outro, a sua participação nas missões de paz.

Celso Lafer pareceu compartilhar as expectativas de otimismo do início do Mandato de Boutros-Ghali em seu discurso à 47ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações em 1992. O chanceler afirmou que o Brasil teria apoiado a eleição de Boutros-Ghali “desde seus estágios iniciais”. Lafer teria testemunhado a experiência e visão de estadista de Boutros-Ghali em sua atuação na Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) (LAFER, 1992; p. 667).

²⁰ Cabe lembrar que essas objeções também resultavam do fato desse tipo de ação não observar os princípios que guiavam a participação brasileira em operações de paz, a saber: o consentimento das partes envolvidas; a imparcialidade; e o uso da força apenas para autodefesa e em defesa do mandato (ANDRADE, 2019).

Referindo-se ao documento de Boutros-Ghali, Celso Lafer considerava que a ‘Agenda pela Paz’ sugeria “novos contornos e ampliada latitude às discussões sobre o papel das Nações Unidas” as quais o Brasil esperava contribuir. As propostas eram “instigantes e criativas”, incorporando os conceitos de diplomacia preventiva, promoção da paz, edificação da paz pós-conflitos (LAFER, 1992; p. 671).

Lafer argumentava que a construção da paz é um processo, e assim, sugeria que a ONU trabalhasse com o conceito de *preventive peace building*, no sentido de que seriam necessários mecanismos para prevenir o surgimento de crises devido a fatores socioeconômicos. Por estas razões, um fortalecimento da Organização seria necessário tanto para a garantia da paz e estabilidade como do ‘fomento da paz socioeconômica’. O Chanceler também agregava mais elementos para a construção continuada da paz, como “a promoção de ambiente econômico internacional mais justo”, “respeito irrestrito aos direitos humanos”, “desarmamento geral e completo”, “democratização das relações internacionais”, entre outros (LAFER, 1992 p.671).

Refletindo sobre as grandes mudanças que o cenário internacional vivenciou em tão pouco tempo, Celso Lafer destacara que a ONU poderia agora “afirmar seu papel de síntese de uma genuína e revigorada comunhão internacional de esforços e vontades”. O Ministro também considerava que se deveria compreender os desafios da nova configuração internacional como um labirinto. Nas palavras do Chanceler, esta visão “consiste em apontar, pelo método de aproximações sucessivas os caminhos bloqueados nos labirintos de convivência coletiva, e o de reconhecer que existem saídas e lutar para alcançá-las” (LAFER, 1992; 2012).

O Chanceler também alertava para a necessidade de combater a aplicação seletiva da Carta da ONU e que os instrumentos de segurança coletiva da Organização não deveriam servir para reforçar a desigualdade nas relações de poder. Lafer também destacou que o Conselho de Segurança era cada vez mais solicitado no período o que implicaria necessariamente em um aprofundamento das discussões sobre a reforma nesse órgão (LAFER, 1992).

Ao introduzir no seu discurso a situação em que se encontrava o tema do desarmamento, Lafer remarcava que a questão do desarmamento havia sido secundarizada na agenda internacional devido a uma grande eclosão de conflitos intraestatais. Lafer retomou novamente a questão da paz e segurança internacionais ao introduzir suas reflexões sobre o desenvolvimento, afirmando que a paz e segurança no

sistema internacional só poderiam ser alcançadas com o fim das grandes disparidades econômicas entre o Norte e o Sul (LAFER, 1992).

Celso Lafer também se referiu às questões domésticas daquele ano tentando projetar uma imagem de normalidade e estabilidade no Brasil, referindo-se ao impeachment de Fernando Collor como um tipo de teste à democracia, para o qual as instituições nacionais estariam bem-preparadas. Dessa forma, Lafer tentava defender que a mudança da situação política não afetaria o comportamento internacional do Brasil (LAFER, 1992).

Ao encerrar seu discurso, Celso Lafer afirma que as áreas prioritárias de atuação da ONU nesse novo período deveriam ser a paz e segurança, a democracia e os direitos humanos, desenvolvimento e meio ambiente. O Chanceler também destacara que “uma agenda para a paz não pode deixar de incluir a agenda do desenvolvimento” (LAFER, 1992 p. 679).

Percebe-se nesse discurso uma recepção bastante positiva ao documento *An Agenda for Peace*. Também se nota uma sintonia com as propostas do Secretário-Geral, inclusive de fortalecimento da ONU, pela retomada das temáticas que Boutros-Ghali levantava e fortaleceria ao longo de seu mandato, como Direitos Humanos e democratização das Relações Internacionais, inclusive com a produção de outros documentos (*An Agenda for Development* em 1994 e a *An Agenda for Democratization* em 1996).

Já não tão otimista, Celso Amorim, na 48ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral em 1993, iniciava o seu discurso afirmando que muitas das esperanças vindas com o fim da Guerra Fria pareciam desaparecer e dar lugar a uma desordem gradual do cenário internacional e a conflitos intraestatais cada vez mais destrutivos. Celso Amorim esperava que Boutros-Ghali apresentasse outra proposta de documento “inovador e ambicioso” como a Agenda pela Paz. Ao longo de seu discurso, repetindo considerações feitas por Lafer, o Chanceler insistia no papel da ONU em consolidar as democracias, promover os Direitos Humanos e assegurar os compromissos assumidos na Eco-92 no Rio de Janeiro, sobre as questões ambientais (AMORIM, 1993, p. 685).

O Ministro também destacava no começo de sua intervenção, a preocupação com os rumos que o debate internacional estaria tomando com o uso de conceitos como “dever de ingerência” e “boa governança”. Esse receio vinha da interpretação do ministro de que os países desenvolvidos ainda buscariam manter práticas de ingerência e tutela contra aos países do Sul (AMORIM, 1993).

Apesar dessa preocupação, Celso Amorim também afirmava que parecia formar-se um consenso internacional sobre a necessidade de reformas do Conselho de Segurança e

a necessidade de maior representatividade nesse órgão para garantir eficácia e legitimidade de suas decisões. O Ministro também salientou que essa reforma deveria ser feita tendo em conta o desequilíbrio existente no processo decisório da ONU entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento (AMORIM, 1993).

Ao avançar sobre suas considerações no tema do desenvolvimento, o Chanceler afirmava que apenas através do desenvolvimento sustentável os esforços em *preventive diplomacy* poderiam frutificar. Em suas ponderações finais, o Ministro denotava preocupação com a Guerra Civil em Angola, a situação no Haiti e a instabilidade na antiga Iugoslávia. Em relação a esta última, o Ministro afirmara que a ONU só conseguiria atuar de forma efetiva se houvesse vontade política entre os beligerantes para pôr fim aos conflitos (AMORIM, 1993, p. 695).

Mesmo retomando os temas centrais de Boutros-Ghali, Amorim já cobrava uma atuação mais enérgica tanto da Organização, como de seu Secretário-Geral frente aos conflitos que se avolumavam e uma tendência a uma maior ingerência em relação aos países do Sul Global.

O discurso de Celso Amorim no ano seguinte, na 49ª Sessão Ordinária da AGNU em 1994, se inicia saudando Boutros-Ghali “pelos incansáveis esforços que veem empreendendo a frente da Organização” (p. 701). O Ministro destacava no início de sua fala que as grandes transformações eram o processo mais marcante dos últimos tempos e que ocorrera a superação de muitas questões da Guerra Fria, como, por exemplo, o medo de uma guerra nuclear e o fim de uma série de conflitos na África Austral e na América Central. Devido a esse avanço da paz pelo mundo, Amorim afirmava que o balanço até o momento seria precário e imperfeito, porém positivo. O Ministro também faz uma série de comentários sobre diversas operações de paz e conflitos pelo mundo que ainda desafiavam “a capacidade da Comunidade Internacional de assegurar a paz e a harmonia”. Destacava em especial os aparentes progressos para a paz em Angola e os avanços no processo de paz em Moçambique, no qual o Brasil tinha orgulho em contribuir com a reconstrução nacional por meio da contribuição de tropas à ONUMOZ (AMORIM, 1994, p. 704).

Ressaltando o papel importante que as Nações Unidas teriam para a formação de um sistema internacional aberto e participativo, Celso Amorim defendia a necessidade de se repensar a atuação da ONU nas questões sobre o desenvolvimento para evitar tanto que a Organização fosse marginalizada das discussões nesse tema como de uma possível divisão de trabalhos entre as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods. Tais

preocupações, segundo Celso Amorim, seriam os principais motivadores que levaram à elaboração da *An Agenda for Development* no qual “a diplomacia brasileira esteve profundamente empenhada” (AMORIM, 1994, p.707).

Em seu discurso, o Ministro também ressaltava a necessidade de uma ordem internacional mais democrática para garantir a paz e as conquistas avançadas nos últimos tempos. Assim, o Brasil apoiaria uma série de passos que incentivariam essa democratização das relações internacionais, como o fortalecimento da Assembleia Geral, a reforma e ampliação do Conselho de Segurança e uma maior participação dos países em desenvolvimento nas decisões dos órgãos da ONU.

Tratando especificamente da presença brasileira no CSNU no período, Amorim afirmava que os posicionamentos do país no Conselho eram guiados, assim como a diplomacia brasileira, pelos princípios de não intervenção, respeito à soberania, a busca constante por soluções pacíficas, respeito aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional, e também, pela participação do país nas missões de paz. O ministro também destacava que o Brasil tinha orgulho em estar inserido “na longa história de paz” da América Latina, uma das regiões que contribuíam para uma certa estabilidade internacional frente a um cenário internacional que apresentava instabilidades (AMORIM, 1994, p.708). Ainda na questão do CSNU, o ministro ressaltou que o Brasil era um participante ativo nos debates de ampliação e reforma do Conselho de Segurança e, em uma defesa a um assento permanente do Brasil, afirmava que o país estava disposto a “assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes.” (AMORIM, 1994, p.708).

Celso Amorim encerrou o seu discurso afirmando que o Brasil possuía uma série de aspirações em relação a nova ordem internacional que vinha se configurando desde o fim da Guerra Fria: “democrática, estável, desarmada, respeitosa da soberania dos Estados e comprometida com o desenvolvimento” (AMORIM, 1994, p. 710).

Ainda que a questão da atuação da ONU também esteja presente, Amorim não assume a mesma cobrança que fez em seu discurso anterior. De fato, o discurso destacava que apesar dos vários desafios ainda não superados pelas Nações Unidas ocorreram progressos importantes e apresenta alguns elogios à Organização, como em especial, um novo fôlego das discussões internacionais sobre o desenvolvimento com *An Agenda For Development* que Boutros-Ghali lançara naquele ano. Outro tema importante que é levantado no discurso e se relaciona com algumas das posições do Secretário-Geral

Boutros Boutros-Ghali é a democratização das relações internacionais, ainda que Boutros-Ghali tenha-se centrado nesse tema mais para o final de seu mandato.

Na ocasião da 50ª Sessão Ordinária da AGNU, e da comemoração de 50 anos das Nações Unidas em 1995, o discurso do Brasil à Assembleia Geral, proferido pelo Ministro Luiz Felipe Lampreia, realizou um balanço sobre a trajetória da Organização até aquele momento, destacando tanto os avanços e conquistas que a ONU alcançara como também dos desafios ainda não superados.

Na abertura de seu discurso, Lampreia parabeniza o Secretariado da ONU por sua dedicação e grandes esforços “no cumprimento de seus deveres à comunidade internacional”. Ainda na parte inicial de seu discurso, o Ministro destaca a participação do Brasil na missão de paz em Angola, e também, o orgulho que o país teve ao contribuir com tropas para o fim do conflito em Moçambique. Lampreia também afirmava que com o fim das instabilidades econômicas no Brasil, o país partilhava um espírito de otimismo e confiança e que seria com esses sentimentos que a diplomacia brasileira estaria se engajando com o resto do mundo.

Ao refletir sobre os anos pós-Guerra Fria, o Ministro afirmou que estes “foram tempos de legítima esperança, mas também tempos de medo e horror” (p.719). Citando o caso dos conflitos que existiam na ex-Iugoslávia, ele lembrava que ainda havia muito trabalho a ser feito para que as Nações Unidas pudessem concretizar as propostas avançadas em sua Carta. No entanto, a ONU ainda preservava a sua importância nas questões sobre Paz e Segurança Internacionais, e que várias iniciativas nos últimos anos estavam sendo implementadas para reforçar as capacidades da Organização nessas áreas. Tais iniciativas também precisariam ser acompanhadas de reformas no sistema da Organização, para que esta se tornasse mais responsiva aos problemas a serem resolvidos.

Lampreia também afirmava que a comemoração de 50 anos das Nações Unidas apresentava uma oportunidade importante para analisar os erros e acertos da ONU e, com base nessas análises, criar as condições para a atuação das Nações Unidas no século XXI. Assim, a questão da reforma no Conselho de Segurança seria tanto uma questão chave para adaptar a Organização das Nações Unidas para o cenário internacional do pós-Guerra Fria como também poderia servir como um “catalisador” para outras reformas nos conjuntos de órgãos e agências do Sistema ONU. Argumentando a necessidade de reforçar a legitimidade do CSNU, Luiz Lampreia defendia um “aumento qualitativo” no número de membros permanentes e não permanentes no Conselho, de forma a assegurar uma representação mais equitativa dos países em desenvolvimento e garantir maior

autoridade e eficiência do Conselho em exercer as suas responsabilidades que foram expandidas naqueles últimos anos.

Em uma clara defesa da presença do Brasil em um possível CSNU reformado, o ministro afirmou que: “O Brasil está pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento” (p.725). Nas suas conclusões do discurso, Luiz Felipe Lampreia afirma que a oportunidade presente com a comemoração do aniversário de 50 anos das Nações Unidas deveria ser rapidamente aproveitada para criar as condições que permitissem construir o futuro.

Tendo em conta que os debates na Assembleia Geral no ano de 1995 foram em geral marcadas pela retórica da comemoração de 50 anos das Nações Unidas, não é tão surpreendente que a fala do ministro tenha sido principalmente reflexiva, realizando em diversos momentos um balanço das conquistas e das falhas da Organização. Isso também permitiu que o Ministro falasse mais da reforma da organização e, ressaltando as contribuições do Brasil às operações de paz, reivindicasse mais fortemente, em comparação com os discursos anteriores, tanto uma reforma no CSNU como um assento permanente ao Brasil nesse órgão.

O discurso de Luiz Felipe Lampreia no ano seguinte, na 51ª Sessão Ordinária da AGNU em 1996, se inicia agradecendo e reconhecendo o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali por sua perseverança na realização de suas funções e deveres. A parte inicial de seu discurso mais uma vez se dedica a descrever uma nova projeção internacional do Brasil, proveniente da estabilização da economia e da consolidação da democracia, que já estaria sendo posta em prática com a expansão de parcerias e cooperações que o Brasil vinha realizando nos últimos anos. Nessa parte, o ministro destacava que a busca brasileira pela maior participação em foros internacionais era orientada por “uma avaliação criteriosa” dos méritos, importância e contribuição que o Brasil poderia fornecer a certas questões. Segundo o Ministro, o Brasil buscava sempre ser um agente que incentivasse a paz internacional e os processos de integração entre os países.

Ao iniciar suas considerações sobre o então cenário internacional e a atuação das Nações Unidas no período recente, Lampreia assumiu um tom mais crítico. Afirmava que as Nações Unidas ficaram muito aquém do que se esperava dela, mesmo nas previsões mais cautelosas. Tal frustração das Nações Unidas em cumprir essas expectativas se deveria a um forte impasse do período, no qual as Nações Unidas tinham que atuar perante tantas transformações e mudanças no cenário internacional sem possuir os meios e as

capacidades de para cumprir integralmente as suas funções. As mudanças que ocorreram com o fim da Guerra Fria, incluindo as mudanças nas correlações de força entre os países, alteraram as expectativas em relação às Nações Unidas. No entanto, essas expectativas de que as Nações Unidas seriam mais capazes em lidar com novos conflitos e disputas no pós-Guerra Fria conviviam com uma das piores crises financeiras da Organização e também com uma “crise de motivação”, que seria uma insatisfação difusa, mas constantemente presente em relação às decisões feitas pela ONU nos últimos anos.

A questão da Reforma nas Nações Unidas é levantada no discurso do ministro pela necessidade da ONU em, tanto dar maior peso a sua agenda como concretizar suas decisões, de forma que a ONU se mantivesse como um ator prioritário na política internacional e conservasse a sua posição de estima na opinião pública mundial. Assim, o ministro defende fortemente que uma reforma do Sistema ONU ainda seria possível e que tal projeto não só garantiria “um papel de primeira grandeza” no período como também devolveria à Organização o status de foro privilegiado das discussões e soluções políticas e diplomáticas (p.741).

Luiz Lampreia também retoma o tema da crise financeira da ONU, alertando que embora a questão tenha sido bastante discutida no ano de 1995, pouco progresso foi feito para resolvê-la. O ministro também afirmou, no que parecia ser uma crítica velada aos EUA e sua estratégia de congelar e atrasar pagamentos, que estrangular aos poucos as Nações Unidas não era o caminho que levaria a eficiência administrativa da organização. Lampreia também destacava a necessidade tanto da coragem como da vontade política para avançar as discussões sobre reformas na ONU, e, em especial, a reforma do Conselho de Segurança que, segundo o ministro, já seria quase consensual a necessidade de uma expansão daquele órgão.

Mencionando a questão do desarmamento, e em especial, a limitação do uso de minas terrestres, Lampreia menciona que a participação das forças brasileiras na UNAVEM III reforçara a convicção da diplomacia brasileira em limitar e mesmo acabar com o uso desse tipo de material bélico.

O discurso de Luiz Felipe Lampreia, o último discurso de Chanceler brasileiro à Assembleia Geral que se realiza no mandato de Boutros Boutros-Ghali, se encerra afirmando que se esperava da ONU tanto ação e liderança naqueles tempos como também que “a ONU continue sendo, nos próximos 50 anos, uma referência obrigatória da política internacional” (p.743).

Entre os discursos de Celso Lafer e Amorim não parece haver muitas diferenças em relação aos temas prioritários para Boutros Ghali, embora o otimismo de Celso Lafer não estivesse mais presente no discurso de Celso Amorim, em função do agravamento de crises como as da ex-Iugoslávia e da Somália. A tônica da importância da maior participação dos países do chamado Sul Global nas decisões da Organização se manteve nos dois discursos. No entanto, a preocupação com práticas de ingerência e tutela aos países do chamado Sul Global é levantada apenas por Amorim, sinalizando alguma insatisfação com os rumos que o debate sobre Segurança Internacional estaria tomando na Organização. Também podemos compreender que a sua expectativa por um novo documento “inovador e ambicioso” ao estilo da *An Agenda For Peace* pode ser entendido como uma certa cobrança ao Secretário-Geral.

Cabe destacar que embora essas reservas de Amorim não desapareçam, seu tom se modifica no seu último discurso à AGNU no ano de 1994. Destacando os progressos do período, como por exemplo as missões da paz na África Austral que contaram com a participação brasileira, Amorim levanta a questão da democratização das relações interacionais como forma de garantir as conquistas dos últimos anos. Assim, uma série de reformas no Sistema da ONU que iriam nesse sentido, como a ampliação do CSNU, fortalecimento da Assembleia Geral e maior voz aos países em desenvolvimento no processo decisório da Organização, contariam com apoio brasileiro.

Segundo Celso Amorim, o Brasil teria se empenhado na construção do documento *An Agenda For Development* de Boutros-Ghali, que seria o resultado das preocupações de vários Estados, de que a ONU estaria sendo marginalizada nas discussões internacionais sobre esse tema. Ainda que a *An Agenda For Development* tenha sido elaborada como resultado tanto das pressões e dos diálogos que Boutros Boutros-Ghali tivera com os países do chamado Sul Global, é possível questionar até onde o Secretário-Geral estava comprometido em combater essa marginalização da Organização nos debates econômicos internacionais.

Ainda que o tema do desenvolvimento tenha sido muito discutido durante o seu mandato, algumas reformas que o próprio Boutros-Ghali realizou reforçaram essa tendência de menor peso das Nações Unidas em discussões econômicas internacionais. Como mencionamos no capítulo 2, algumas das primeiras reformas que Boutros-Ghali realizou dentro do Secretariado foram as transferências de pesquisas e análises econômicas do Secretariado da ONU para outras instituições consideradas mais adequadas, como a OMC o FMI. Dessa forma, para além de retirar da ONU funções que

não se alinhavam às práticas de liberalização econômica dominantes à época, essas reformas também contribuíram para uma divisão de trabalhos entre as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods e para uma marginalização da ONU em discussões e econômicas internacionais, especialmente nas áreas de comércio e finanças, o que era visto como preocupante para muitos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil.

O discurso final de Lampreia no período, em 1996, também não compartilhava o entusiasmo que Lafer tinha em 1992, demonstrando uma frustração com o progresso limitado da Organização das Nações Unidas nesse período. No entanto, o chanceler reconhece que parte dessas falhas não recaiam exclusivamente sobre a ONU. Assim como Boutros-Ghali, Lampreia identifica um impasse que seria a principal causa dos problemas das Nações Unidas nos últimos anos. As Nações Unidas eram mais solicitadas para atuar frente a grandes crises e outras mudanças do período sem no entanto contar com os meios e capacidades para atuar, mesmo em suas funções mais tradicionais.

Podemos assim notar que a avaliação do Ministro Lampreia sobre as principais dificuldades que as Nações Unidas enfrentavam se assemelha ao diagnóstico que Boutros-Ghali realizara, como descrevemos no capítulo 2.

Mencionando a crise financeira da Organização e o que chama de “crise de motivação”, uma insatisfação difusa em relação a ONU, Lampreia não poderia apontar Boutros-Ghali como responsável dessa situação. De fato, a menção dessas duas questões em seu discurso pode ser interpretada, como já dissemos, como uma crítica velada aos EUA, sua estratégia em não pagar suas contribuições às Nações Unidas e seu posicionamento frequentemente hostil ao Secretário-Geral. É possível que essa crítica velada que o ministro Lampreia realizou aos EUA se somava a aquela compartilhada por outras representações diplomáticas, visto que existia uma insatisfação predominante com o comportamento dos EUA nas Nações Unidas nos últimos anos do mandato de Boutros-Ghali.

Ao examinarmos os discursos dos Ministros de Relações Exteriores do período e comparamos com os posicionamentos de Boutros-Ghali, que realizamos tanto no capítulo 1 como no capítulo 2, podemos verificar que a diplomacia brasileira acompanha os temas que eram vistos como cruciais ao Secretário-Geral com alguns pontos comuns às iniciativas promovidas por Boutros-Ghali. Cabe destacar que esses pontos comuns entre as propostas de Boutros-Ghali e a diplomacia brasileira derivavam de interesses nacionais, como a busca de maior participação e influência em organizações multilaterais,

uso da diplomacia como instrumento para o desenvolvimento e um fortalecimento em geral do multilateralismo.

Apesar das diferentes reformas que Boutros-Ghali vinha realizando no Secretariado, o tema da reforma da ONU acompanha todos os discursos brasileiros centrando-se particularmente no Conselho de Segurança. Esse foco em uma reforma do Conselho de Segurança pode ser entendido devido a importância e ativismo que o CSNU adquiriu à época com a expansão do número das missões de paz, a participação brasileira como membro eletivo no biênio 1993-1994 e também pela busca de um dos objetivos tradicionais da Política Externa Brasileira em assegurar um Assento Permanente do Brasil no órgão. Cabe ainda destacar que os discursos brasileiros também enfatizavam a necessidade de uma reforma na Assembleia Geral, devido a importância que este órgão possui como o principal órgão democrático por excelência do Sistema ONU e pela necessidade em fortalecê-lo. Ainda na questão das reformas, os discursos dos chanceleres brasileiros à Assembleia Geral tecem elogios e reiteram a importância de iniciativas do Secretário-Geral como a *An Agenda For Peace* e *An Agenda for Development*.

Em relação a *An Agenda for Development*, esta recebe mais comentários que a *An Agenda For Peace* nos discursos dos chanceleres em parte porque seu processo de criação partiu da própria Assembleia Geral, mas principalmente pelo fato de que a questão do desenvolvimento sempre foi um tema importante para a diplomacia brasileira. Em diversas oportunidades nos discursos, podemos observar que a questão do desenvolvimento é levantada como elemento importante nas questões econômicas e também como forma para articular questões sobre paz e seguranças internacionais, argumentando a importância do desenvolvimento na consolidação dos processos de paz.

Quanto ao tema da democracia, podemos observar que este é usado para se referir tanto à esfera doméstica brasileira, quanto às necessidades de reconfiguração da esfera internacional. Se por um lado, o tema da democracia é levantado nos discursos para demonstrar os avanços das instituições políticas nacionais nos últimos anos e melhorar a imagem internacional do país, também havia interesse na democratização das relações internacionais que Boutros-Ghali defendia, para as quais se voltou mais no período final de seu mandato. Parte desse interesse da diplomacia brasileira vem da possibilidade do avanço desse tema resultar em iniciativas voltadas para um reforço do multilateralismo, o que permitiria tanto um ganho de espaço para os países em desenvolvimento na Organização, como maiores oportunidades para o Brasil ampliar sua influência no processo decisório das Nações Unidas. Ademais, o tema da democracia era constatemente

utilizado como uma das justificativas para o avanço de reformas no Sistema ONU, em especial, a reforma do Conselho de Segurança e de um assento permanente do Brasil em uma futura configuração desse órgão. Por esses motivos o Brasil se mostrava disposto a apoiar iniciativas nesse sentido.

O tema das missões de paz também era significativo nesses discursos dos chanceleres, particularmente para evidenciar a participação do Brasil nas missões de paz, mostrando o engajamento do Brasil na área de Segurança Internacional. Embora o Brasil tenha contribuído com observadores civis e militares em diferentes operações de paz do período, os discursos focam na contribuição de tropas brasileiras em Moçambique (ONUMOZ) e especialmente, na UNAVEM III em Angola que, como veremos no próximo subcapítulo, marca um engajamento significativo do Brasil nessa área.

Assim como para muitos outros Estados do período, o otimismo inicial brasileiro com o fim da Guerra Fria foi se deteriorando. Os discursos dos ministros brasileiros também demonstram pessimismo em relação às práticas de intervencionismo e preocupação com uma relativização do conceito de soberania, pelo uso de conceitos como “dever de ingerência” e “boa governança” para justificar ações de controle dos países desenvolvidos sobre os países do chamado Sul Global.

Também é importante destacar, conforme mencionamos, que o Brasil possuía “reticências” em relação ao mecanismo de “grupos de amigos” por entender que esse instrumento poderia levar a um esvaziamento do Conselho de Segurança ao tratar de conflitos vistos como relevantes fora da esfera desse órgão.

No entanto, para Boutros-Ghali a formação desses “grupos de amigos” permitia por um lado avanços ou desbloqueios em negociações de paz e por outro também direcionar esforços e atenção para outras questões, já que determinadas disputas estariam sendo tratadas pela comunidade internacional por outros meios. Como Ziemath (2016) exemplifica, a falta de maiores discussões sobre o conflito Israel-Palestina no CSNU à época, se deu pela formação de um mecanismo parecido que resultou nos Acordos de Oslo. Assim, um conflito que frequentemente leva a polêmicas diretas e intensas entre a ONU e os EUA, se tratado paralelamente ao Conselho de Segurança, seria um tópico espinhoso a menos para Boutros-Ghali lidar no CSNU.

Outro tópico de distanciamento entre as posições do Brasil e do Secretário-Geral era a questão do financiamento e as contribuições brasileiras à ONU. Ainda que a diplomacia brasileira tivesse o mesmo diagnóstico do SGNU sobre as causas da crise orçamentária e também o temor que essa crise resultasse na deterioração da imagem e da

atuação da ONU, o país também apresentava certas dificuldades e relutâncias em assumir maiores compromissos financeiros com Organização.

Embora o Brasil ocupasse uma posição importante no financiamento da ONU nos anos 90, constantemente sendo o 10º maior contribuinte ao orçamento regular e o 1º maior contribuinte dos países em desenvolvimento, o país apresentava dificuldades em pagar por completo as suas contribuições anuais à ONU. Parte dessa dificuldade se relacionava à conhecida instabilidade econômica presente no país nos anos de 1990. No período estudado apenas no ano de 1995 conseguiu honrar por completo a sua contribuição daquele ano (BROWNE e BLANCHFELD, 2013).

A relutância brasileira em aumentar suas contribuições regulares pode ser explicada majoritariamente pela incerteza de que se a aceitação de maiores obrigações financeiras resultaria em uma maior participação do processo decisório da ONU, sem maiores reformas ou contrapartidas da ONU. Os diplomatas José Maurício Bustani e Lauro Eduardo Soutello Alves (1996), discutindo a questão política por trás da crise de pagamentos às Nações Unidas consideraram que o Brasil resistia em tratar a situação financeira da ONU de forma independente da questão da reforma da Organização, o que era inclusive proposta do próprio Boutros-Ghali. Como os diplomatas colocam:

“Seria necessário assinalar, por outro lado, que se poderia aceitar aumento das contribuições, condigno com as dimensões política e econômica dos Estados-Membros, desde que essas dimensões refletissem sobre sua participação efetiva em todas as instâncias decisórias que definem as despesas da Organização.” (BUSTANI e ALVES, 1996, p.54)

Para aprofundar o entendimento de como o mandato de Boutros-Ghali foi avaliado pela diplomacia brasileira, é preciso abordar, para além dos discursos oficiais o envolvimento do Brasil em sua participação nas operações de paz, que comentaremos a seguir.

4.2 Consequências da Participação Brasileira nas missões de paz: estratégia de maior poder decisório na ONU

Para tratar a atuação prática do Brasil nas missões de paz do período, consideramos como vários autores, que as operações de paz são ‘questões cruciais’, que são instrumentos fundamentais de política externa, particularmente para países emergentes

que buscam maior espaço no cenário internacional, como era o caso do Brasil na década de 1990 (KENKEL, 2013).

Contribuindo com o envio de observadores militares, policiais, eleitorais e equipes médicas, o Brasil participou em diversas dessas missões do período como das: UNAVEM II e a UNAVEM III (em Angola, de maio de 1991 a fevereiro de 1995 e 1995 a julho de 1997); a UNOMIL (na Libéria de setembro a dezembro de 1993); a ONUSAL (em El Salvador de julho de 1991 a abril de 1995); na ONUMOZ (em Moçambique, de janeiro de 1993 a dezembro de 1994); na UNOMUR (na fronteira de Uganda-Ruanda, de agosto de 1993 a setembro de 1994); na UNPROFOR (força multinacional da ONU atuando na ex-Iugoslávia, de agosto de 1992 a dezembro de 1995); na UNTAC (para as eleições de maio de 1993 no Camboja); na UNCRO (Croácia de maio de 1995 a janeiro de 1996) (FONTOURA, 2005) (ver tabela anexa).

Também cabe destacar que a expressiva participação brasileira na UNAVEM III fez com que o Brasil se tornasse o maior contribuinte para uma operação específica de paz e o quarto maior contribuinte no quadro geral das Nações Unidas durante os anos de 1995 e 1996 (FONTOURA, 2005; UZIEL, 2015; SERPA et al, 2018).

Para a contribuição de efetivos para as missões de paz, segundo Uziel (2015) há uma consulta informal do Secretariado às delegações dos países antes de se iniciar um pedido formal. No caso brasileiro, a resposta a esse pedido informal do Secretariado se dá após conversas do Itamaraty com o Ministério da Defesa e a Presidência da República. Em caso de resposta brasileira positiva, o Secretariado realiza um pedido formal à delegação brasileira. A partir desse pedido formal é necessária autorização do Congresso Nacional para o envio das tropas. Por meio de uma Mensagem do Presidente da República ao Parlamento, que contém uma Exposição de Motivos Conjunta do Itamaraty e das Forças Armadas, o Congresso discute o pedido e, em caso de autorização, emite um decreto legislativo para o envio de tropas brasileiras.

Uziel (2015) recorda também que a cessão de observadores, sejam eles civis ou militares, não necessita de aprovação do Congresso Nacional pois as funções que estes cumprem não envolvem funções de combate. Assim o envio de observadores depende essencialmente da disponibilidade de profissionais do órgão competente (Forças Armadas, Tribunal Eleitoral e Polícia Militar) e de recursos orçamentários.

Embora o Congresso Nacional possua o poder de veto no envio de forças militares ao exterior, a aprovação do envio de tropas para a ONUMOZ e a UNAVEM III contou com poucos debates ou discussões sobre o interesse nacional nessas participações, assim,

pode-se argumentar que o Congresso agiu de forma protocolar nesses casos (SILVEIRA, 2019).

Como Kaiutan Silveira (2019) expõe em seu trabalho, embora exista um consenso na literatura sobre a participação do Brasil em operações de paz como um instrumento de Política Externa para atingir certos objetivos, alguns trabalhos não explicitam claramente quais seriam esses objetivos. Assim, algumas das principais questões normalmente apontadas como motivadoras da participação brasileira são a oferta de ajuda humanitária, a busca por melhores relações bilaterais com os países onde ocorrem essas operações, o treinamento do exército e, principalmente, a promoção do Brasil dentro das Nações Unidas com vistas a qualificar o país como um candidato a um assento permanente no CSNU.

Ainda que tais motivações estejam presentes nas discussões e decisões dessas participações, grande parte da literatura se utiliza da participação do Brasil na MINUSTAH em 2004 como ponto inicial de análise. Dessa forma, parte dos trabalhos assume que os objetivos brasileiros em contribuir nas missões de paz seriam sempre os mesmos e se manteriam, mesmo em operações que foram anteriores à MINUSTAH. Tal generalização também implica que o processo decisório nessa contribuição seria sempre o mesmo, independente do governo e da conjuntura nacional. Assim, para esclarecer melhor esses objetivos, o autor considera fundamental analisar uma a uma as contribuições brasileiras às operações de paz nos seus contextos específicos (SILVEIRA, 2019).

Acreditamos que é importante também destacar que a participação brasileira na MINUSTAH veio de um longo processo de institucionalização das contribuições brasileiras em Operações de Paz após a redemocratização do país.

Com a expansão de novas operações de paz das Nações Unidas, o Brasil também aumentou sua contribuição de pessoal militar à Organização. A década de 1990 também viu um aumento nos pedidos do Secretário-Geral para maiores contribuições de recursos humanos e embora o Brasil tivesse interesse em participar das operações para inserir o país nas tomadas de decisões da ONU, não havia nenhuma estrutura federal nem para mobilizar mais rapidamente a cessão de militares para a Organização, nem para melhor acompanhá-los e ao próprio desenvolvimento das missões. Foram então criadas por mudanças na legislação brasileira, estruturas para conferir maior agilidade nesses processos e possibilitar maior autonomia do poder Executivo.

Assim, em maio de 1993 o Governo Federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) contando com membros do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, das Forças Armadas Brasileiras e do Congresso Nacional. Esse grupo tinha como objetivos não só facilitar a transferência de pessoal militar e de observadores eleitorais para as missões, mas também aumentar a influência do Brasil na ONU (FONTOURA 2005 p. 221-222).

Com essa estratégia o Brasil, que enviava apenas observadores militares à ONU, passou a enviar também tropas para a Organização em 1993, graças ao maior acompanhamento do Estado através do GTI.

Segundo Uziel (2015), apesar da formação do GTI, os critérios de participação e de contribuição do Brasil nessas missões ainda eram informais no período. Esses critérios eram: os ganhos com o envio dos contingentes (tanto em experiência para os militares como apoio político que o Brasil receberia), a preferência de enviar observadores ao invés de tropas e a preferência por operações em que o uso da força “fosse claramente circunscrito”. Esses critérios se mantiveram informais, mas foram mais desenvolvidos à medida que o Brasil ganhava mais experiência na participação dessas missões, fazendo com que a sua participação nessas operações fosse guiada pela “prevenção ou solução pacífica de conflitos”, a presença de regras claras tanto para o uso da força como para os mandatos das missões, “comedimento ao desdobrar as missões” e consultas constantes com os países contribuintes de contingentes por meio do Comitê Especial para as Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral (UZIEL, 2015, p. 107).

Outro passo inicial importante nessa institucionalização foi, ainda em 1993, a elaboração do livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”. Com circulação restrita apenas a funcionários da diplomacia, esse documento resultou de uma série de seminários que visaram a reformulação da Política Externa Brasileira após a confirmação do impeachment de Fernando Collor. Dessa forma, o livro estabelecia uma série de diretrizes que guiavam a diplomacia durante o governo Itamar Franco, incluindo orientações gerais para a participação em missões de paz da ONU (MRE, 1993).

Dentre essas orientações, cabe destacar a necessidade de um maior engajamento na reforma do CSNU ao lado de uma defesa do assento permanente brasileiro, como também uma participação maior nos debates multilaterais voltados para as soluções de conflitos. Outra orientação importante que o livro avançava era um envolvimento maior das Forças Armadas nas operações de paz da época, especificamente como forma de auxiliar a projeção internacional.

Cabe realçar que o documento também propunha que um incremento das relações bilaterais entre o Brasil e a os países da África Austral passaria necessariamente pela participação brasileira nas operações de paz em Angola e Moçambique e assim, esta seria uma das bases de um novo período das relações diplomáticas brasileiras nesses países. Tal percepção também era compartilhada pelos militares. Durante a experiência na ONUMOZ, o comando das forças armadas brasileiras avaliou que o Brasil ainda possuía uma participação muito restrita, sendo inclusive menor do que a participação de outros países com menor influência política internacional e menores capacidades econômicas e militares. A partir dessa constatação no terreno, as forças armadas se mostraram cada vez mais propensas a atuar de forma mais efetiva e com maiores responsabilidades nas operações de paz, conforme ocorreu na UNAVEM II e III em Angola (SILVEIRA, 2019).

Outro avanço na institucionalização dessas contribuições foi a Política Nacional de Defesa (PND) do ano de 1996 do Governo FHC, que colocou como uma das diretrizes da Política de Defesa a participação nas operações de paz. O documento elaborado pelo Ministério da Defesa foi um dos primeiros em que as Forças Armadas deixaram explícito que as contribuições brasileiras às operações de paz também faziam parte da política militar nacional. No entanto, isso não resultou em grandes acréscimos nas relações entre os militares, o corpo diplomático e a Presidência da República e pouco contribuiu para algum tipo de formalização do processo de decisão de envio de contingentes às operações da ONU. Ademais, o documento também não estabelecia critérios claros para subsidiar a decisão de enviar ou não observadores ou tropas à essas operações (SERPA et al, 2018).

Como podemos notar, ainda que na década de 1990 tenham sido tomados passos importantes para a institucionalização das contribuições brasileiras em operações internacionais, o processo de decidir pela participação ou não nessas missões ainda possuía um forte caráter informal, no sentido de que a falta de critérios claros da época contribuía para que o processo decisório fosse fortemente influenciado por conjunturas externas e internas no curto prazo (SILVEIRA, 2019). Tais pressões domésticas e internacionais continuariam influenciando as decisões sobre a conveniência da participação brasileira em missões de paz que permaneceriam sendo tomadas caso a caso nos anos seguintes (KENKEL, 2013; AGUILAR, 2015).

Durante a década de 1990 o Brasil aumentou a sua contribuição com contingentes militares. No entanto, poucos militares eram escolhidos para cargos de chefia nas missões de paz que o Brasil participava mais ativamente. Em relação à designação de oficiais brasileiros para esses cargos de chefia, em missões que contavam menor presença

brasileira o país era convidado a ceder militares de alta patente. A exemplo, em Angola na UNAVEM III o Brasil contribui com 4174 soldados e indicou 43 militares para o estado-maior e os comandos regionais, mas apenas um oficial ocupou esses cargos. Nas missões da Guatemala, Moçambique e ex-Iugoslávia, onde o Brasil contribui com 39 militares, 218 militares e 90 militares respectivamente, o Exército foi convidado a ceder um oficial-superior para ser o subcomandante da MINUGUA e dois oficiais-generais para ocuparem cargos de comando na ONUMOZ e na UNPROFOR²¹(FONTOURA 2005).

No que concerne à parte financeira, vale salientar que, embora o custo de participação de observadores militares seja absorvido pelo próprio orçamento das forças armadas, o envio de tropas é oneroso, exigindo a aprovação pelo Congresso Nacional de créditos suplementares. Isso decorre da necessidade de aquisição de material e da ausência de uma legislação específica sobre a remuneração de militares que servem em operações de manutenção da paz²² (FONTOURA 2005, p.227).

Apesar das melhorias realizadas tanto pela diplomacia brasileira como pelo Governo Federal em acompanhar os contingentes brasileiros destinados para as operações de paz, isso não resultava necessariamente em uma atuação coordenada da diplomacia com os efetivos brasileiros. Como Kemer e Pereira (2018) destacam em seu trabalho sobre a cooperação entre Brasil e Moçambique, não havia uma estratégia de integração entre os componentes militares e civis da participação brasileira na Operação das Nações Unidas em Moçambique. Os autores também destacam que no mandato da missão não há menções diretas ao conceito de *peacebuilding*, o que dificultou uma maior coesão entre às atividades dos componentes militares e civis na missão de uma forma geral.

Se, por um lado, essa falta de sinergias entre os componentes militares e civis brasileiros representava um problema no mandato da missão, por outro lado isso também indicava um problema de coordenação das forças brasileiras. Dessa forma, a atuação brasileira voltada principalmente para a dimensão militar da missão em Moçambique indica tanto uma falta de uma política do Estado à época sobre como atuar nas missões

²¹ Continuando essa política, em 1998 o Brasil se tornou o quinto maior contribuinte de oficiais militares (7) cedidos gratuitamente à ONU, atrás dos os EUA (11), a França (10), a Itália (9) e o Reino Unido (8). (FONTOURA, 2005)

²² A tropa que serviu na ONUMOZ custou R\$ 29.504.612,00 (por cerca de 6 meses) e na UNAVEM III, R\$ 236.647.332,00 (por aproximadamente 2 anos), perfazendo um total de R\$ 266.151.944,00, recursos estes aprovados pelo Legislativo antes do desdobramento da tropa ou ao longo de sua permanência no terreno. Desse total, R\$ 102.086.435,00 cobriram despesas de “pessoal” e R\$ 164.065.509,00 foram gastos na rubrica “outras despesas correntes e capital”. Os valores não utilizados foram restituídos ao Tesouro Nacional (FONTOURA 2005).

de paz e, também, a falta de efetivar uma questão bastante presente na retórica diplomática do Brasil: o uso do desenvolvimento para a promoção da paz.

Ainda que a participação do componente militar brasileiro tenha sido considerada como bem-sucedida tanto pelo Estado brasileiro como pelas próprias Nações Unidas, também pode-se questionar até que ponto o Estado havia preparado a atuação internacional dessas tropas visto que muitos militares que participaram da ONUMOZ relatam que o principal facilitador na atuação da missão eram as semelhanças culturais com Moçambique (como o uso da língua portuguesa; práticas culturais comuns como o futebol e a capoeira; e a semelhança da pobreza de Moçambique com a do Brasil) (KEMER et PEREIRA, 2018).

É possível afirmar que o Estado brasileiro tinha ciência dessa dificuldade visto que a contribuição de tropas brasileiras no período foi feita apenas na ONUMOZ e na UNAVEM III, ainda que o Brasil tenha disponibilizado vários observadores militares em peso importante em diversas missões do período.

Exemplo disso seria a recusa que a representação brasileira na ONU fez ao convite informal do Secretário-Geral para que o país contribuísse com forças militares à Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre ainda em 1993 (UNFICYP na sua sigla em inglês). Segundo Silveira (2019) a missão das Nações Unidas no Chipre oferecia menores riscos que a missão na Angola pois apesar da situação política no Chipre não apresentar nenhum progresso na resolução da disputa, tratava-se de uma operação relativamente estável que não contou com nenhum incidente. Outro ponto que parece sustentar esta avaliação do autor da situação relativamente estável no Chipre é o fato de que a Argentina começou a contribuir com seus efetivos militares para a UNFICYP ainda em 1993 (DPI-UN, 1996a) e desde então ocupa ou a primeira ou a segunda posição de país com maiores contribuições de pessoal militar à essa missão²³.

A justificativa oficial que o Itamaraty ofereceu à ONU seria a de que estava focado na UNAVEM II e teria problemas de orçamento para contribuir com a operação no Chipre. No entanto, o livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, já mencionado, deixa muito claro as prioridades que o Itamaraty estabeleceu no período. Tratava-se de uma necessária reaproximação do Brasil com os países da África Austral e a participação do Brasil nas missões de paz de Angola e Moçambique era um dos passos cruciais no estabelecimento de melhores relações bilaterais. Dessa forma, a participação

²³ GOBIERNO ARGENTINO. UNFICYP - Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/armada/misiones-de-paz/chipre-unficyp>

do Brasil na ONUMOZ e nas UNAVEM II e III tem como um dos motivadores centrais a prioridade que a diplomacia brasileira colocava na presença brasileira na África Austral e uma reaproximação com esses países, de língua oficial portuguesa além da própria África do Sul, diferentemente do caso no Chipre (SILVEIRA, 2019).

Enquanto alguns autores mencionam o passado colonial português e a língua portuguesa como aspectos do interesse estratégico brasileiro nos países africanos, outros autores salientam que esse interesse era menos histórico e cultural, e mais pragmático e voltado para interesses econômicos (HAMANN, 2015; UZIEL, 2015).

Para Sotomayor (2010) os interesses econômicos na África, para a exportação de produtos manufaturados e bélicos, estavam entre os objetivos maiores para a participação do Brasil nessas missões de paz na década de 1990. O que se comprovava, de acordo com Uziel (2015), através da constante menção aos interesses comerciais nos documentos oficiais pela aprovação do envio de contingentes militares, tanto pelo próprio governo como pelo Congresso Nacional.

Ao enviar contingentes para essas missões na África Austral, o Brasil tanto se comprometia a ser um ator no processo de paz como alargava suas possibilidades comerciais na região, buscando garantir para si uma posição de destaque nas relações multilaterais com esses países.

Nesses casos, o Brasil seguiu a estratégia de participar em missões de paz como forma de estreitar relações bilaterais entre países contribuintes e países anfitriões como é comumente utilizada até hoje. Loidolt (2021) ao analisar como os considerados principais competidores dos EUA no cenário internacional, Rússia e China, se utilizam das operações de paz como forma de avançar seus interesses nacionais, argumenta que a participação de contingentes militares desses países em operações de paz recentes consegue auxiliar, ainda que de forma bastante limitada, a consolidação das relações entre China e Rússia com os países anfitriões.

Além das prioridades que a diplomacia coloca, há que considerar os posicionamentos das forças militares para compreender a presença ou não de um país em uma operação de paz. Os subsídios que a ONU fornece em novos equipamentos, treinamentos e salários às forças dos países contribuintes estão entre alguns dos fatores que influenciam as decisões sobre envios de tropas às operações de paz.

No caso do Brasil, o treinamento das forças, a renovação de material bélico, acréscimos de pagamentos, projeção de imagens favoráveis do exército (tanto internamente como internacionalmente), ampliação do papel das forças armadas na

política externa brasileira e trocas de experiências no terreno são os principais benefícios que as forças militares adquirem em missões de paz (AGUILAR, 2015).

Sotomayor (2010) ao estudar as contribuições dos países latino-americanos às missões de paz da ONU, afirma que a forma que um Estado participa nas operações de paz da ONU depende principalmente da doutrina militar prevalecente e a relação que as forças armadas possuem com a diplomacia. Ao identificar diferentes modelos de relação entre os militares e a diplomacia, o autor afirma que no Brasil existe uma relação fraca das forças militares com os outros componentes civis do Estado e, de forma geral, há apenas ações coordenadas entre esses dois componentes em casos específicos.

Ainda que as operações de paz seja um desses tópicos onde há coordenação civil-militar, essa coordenação resulta em uma participação limitada sem a presença de um grande número de tropas. O autor também destaca que apesar de tanto as forças armadas como o Itamaraty serem importantes e necessárias à participação do Brasil em missões internacionais, as forças militares brasileiras evitam atuar em larga escala nessas operações e participar de forma simultânea em várias operações em um mesmo período. Essa hesitação dos militares em prover maiores contribuições nas operações da ONU pode ser explicada pelo forte foco doméstico que as forças militares brasileiras possuem, como Sotomayor (2010) avança. Assim, na lógica dos militares brasileiros, grandes contribuições às missões de paz pelo país supostamente distrairiam as forças armadas de suas funções de “proteger a nação” e “combater o inimigo interno”.

Ainda sobre a participação brasileira na ONUMOZ (Moçambique) e na UNAVEM III (Angola) no período de 1994 a 1997, Fontoura (2005) destaca a importância da experiência adquirida pelo país nessas missões e, em função dessas contribuições, o país teria sido formalmente convidado em 1994 a integrar o DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*, atual Departamento de Operações de Paz).

Durante o mandato de Boutros-Ghali, no contexto dos meados dos anos 90 em que as operações de paz passaram a ser questionadas, como comentamos no capítulo anterior, o Brasil permaneceu atuando nas missões de paz, nas quais vinha colaborando de forma contínua, ainda que variando significativamente em termos de números e qualificações de pessoal enviado.

Analisando as participações brasileiras nas operações de paz em Angola e Moçambique, Kaiutan Silveira (2019), Fontoura (2005), Uziel (2015) e Serpa et al (2018) consideram que o contexto de ampliação das missões de paz na década de 1990 e o afastamento de países contribuintes tradicionais das missões (em especial aqueles da

Europa Ocidental) abriram possibilidades para o Brasil aumentar sua participação nesses casos. Do ponto de vista da diplomacia brasileira, essa maior participação era essencial para alcançar um dos seus objetivos explícitos no livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira” de 1993, o que, como já dissemos, significava uma maior participação nos órgãos da ONU, como um possível assento em um CSNU reformado. Essa era a proposição de países como Índia, Japão e França para a entrada de novos membros permanentes no Conselho de Segurança: as candidaturas de novos membros deveriam ser avaliadas tendo em conta as suas contribuições às missões de paz. Consciente dessa proposição e da dificuldade da candidatura ao CSNU a estratégia empregada foi justamente ampliar suas participações nas operações de paz, demonstrando competência na promoção da paz e segurança internacionais, aproveitando-se da retirada dos efetivos dos países contribuintes tradicionais.

Embora a diplomacia brasileira reafirmasse estar pronta para assumir maiores responsabilidades, como por exemplo no discurso de 1996 do ministro Lampreia já mencionado, a contínua participação do Brasil nas missões de paz não teria sido suficiente para Boutros-Ghali. Em 1996, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso conversara pessoalmente com o Secretário-Geral Boutros-Ghali sobre a questão da presença permanente brasileira no Conselho. Apesar do Secretário acreditar que a pretensão brasileira era justa, este ressaltou que o Brasil deveria participar mais ainda das operações de paz e deveria desconsiderar a correlação entre peso regional e representação conciliar (ARRAES, 2005).

Como consequência dessa participação, o Brasil esperava maior reconhecimento em seu pleito para um assento permanente em um futuro CSNU reformado. No entanto o vácuo deixado no período pelos países contribuintes tradicionais da Europa Ocidental e ocupado por países em desenvolvimento como o Brasil, também pode ser visto como parte de um reforço do problema de divisão de trabalho na operacionalização das missões de paz que discutimos no capítulo 2.2: quem decide não é quem executa.

Na ausência de grandes reformas na estrutura do Conselho de Segurança e na não reeleição de Boutros-Ghali, que o Brasil apoiara, as pretensões da diplomacia brasileira não seriam alcançadas no período.

Mesmo sem ter alcançado seus objetivos em relação ao Conselho de Segurança o aumento da participação das missões de paz, particularmente em Moçambique e Angola, resultou num fortalecimento da posição brasileira nos fóruns multilaterais e nas relações bilaterais, tanto econômicas como políticas, com esses países africanos.

Este capítulo tratou de como a diplomacia brasileira se posicionou nas Nações Unidas durante o mandato de Boutros Boutros-Ghali. Tendo em conta os discursos pronunciados pelos Ministros das Relações Exteriores na Assembleia Geral e a participação brasileira no Conselho de Segurança no biênio 1993-1994, verificamos que o Brasil compartilhava de posições próximas ao do Secretário-Geral em grande parte pelo interesse da diplomacia brasileira em utilizar um reforço do multilateralismo como forma de expandir a influência brasileira no processo decisório da ONU. Em relação a ação brasileira às missões de paz no período, embora esta tenha sido relativamente limitada, concentrando esforços em operações vistas como mais importantes para os interesses nacionais, a presença brasileira nessas missões preencheu em partes um vácuo deixado pela falta de pessoal nas missões de paz do período.

A seguir, no Capítulo 5, apresentamos as considerações finais e as principais conclusões desse estudo.

Capítulo 5 Conclusão

Essa dissertação buscou contribuir para aprofundar considerações sobre o papel de Boutros-Ghali no período de seu mandato que avaliamos como subestimado pela extensa bibliografia levantada e analisada mesmo em atuações em que o Secretário-Geral desempenhou papéis relevantes.

Essa dissertação realizou um extenso levantamento bibliográfico nacional e internacional sobre aspectos biográficos e, principalmente, sobre a gestão de Boutros-Ghali à frente do Secretariado Geral das Nações Unidas. Também se utilizou de uma série de documentos oficiais, como resoluções, relatórios da ONU e do SGNU e discursos para abordar as missões de paz, os conceitos propostos à época, as sugestões de reforma avançadas pelo SGNU e a posição da diplomacia brasileira à época. Também recorremos às considerações pessoais do próprio Boutros Boutros-Ghali presentes em seu livro *Unvanquished: a UN-US Saga*. Embora suas recordações necessariamente o apresentem de forma favorável e raramente responsável por equívocos importantes no período, estas se mostraram importantes para apresentar aspectos da deterioração da relação do Secretário-Geral com os EUA e, em um nível mais pessoal, com a embaixadora estadunidense Madeleine Albright, para além de explicar o processo que resultou no veto estadunidense à sua reeleição.

Como destacamos ao tratar da obra autobiográfica, Boutros-Ghali procurava valorizar a sua própria atuação nos documentos oficiais da ONU. Também cabe lembrar que na nota introdutória ao seu livro, Boutros-Ghali afirma que este não trataria em extenso de todos os aspectos de sua gestão:

“Nor have I taken up certain problems that, despite many years of time and effort, continue to occupy the United Nations, such as Cyprus and Western Sahara. My emphasis in this book is on the United Nations’ most controversial, difficult, and portentous problems”
(BOUTROS-GHALI, 1999, pg x)

Acreditamos que essa dissertação contribui para preencher lacunas quanto a falta de referências e análises sobre a atuação de Boutros Boutros-Ghali no período. Como ressaltamos desde o início da dissertação, confirmamos a subestimação do papel de Boutros-Ghali presente na literatura em relação às reformas da Organização nos anos 90. Esta subestimação se reproduziu na literatura pela falta de menção de Boutros Boutros-Ghali em uma série de trabalhos sobre outras questões presentes no período, como a

condução e surgimento de novos tipos de missões de paz e a atuação do Conselho de Segurança durante sua gestão.

Pelas sistematizações realizadas na pesquisa, podemos apontar como uma das possíveis causas dessa subestimação, inclusive pelas poucas referências à Boutros-Ghali em sites e materiais públicos da própria ONU, uma avaliação negativa tanto da burocracia da ONU, como de parte considerável de análises acadêmicas sobre o período. Nesse período ocorreram não só tragédias humanitárias, sérias dificuldades da comunidade internacional em reagir a essas situações, assim como crises de financiamento da ONU. Como grande parte desses desgastes para a ONU seriam de responsabilidade do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, os traumas do período talvez estejam relacionados à essa sua subestimação. Essa percepção de que foi no período do Secretariado de Boutros-Ghali que ocorreram tantas tragédias pode estar entre as causas de que a ONU não queira dar destaque a esse período.

No entanto não podemos deixar de ressaltar que tanto durante sua disputa à Secretário-Geral como ao longo de seu mandato, como essa dissertação evidenciou, Boutros Boutros-Ghali apresentou propostas ousadas para a ONU no novo cenário internacional no pós-Guerra Fria que, em linha com muitas expectativas presentes à época, propunham um maior papel das Nações Unidas na condução das Relações Internacionais e uma revigoração da Organização.

Algumas dessas principais propostas e expectativas foram avançadas no documento *An Agenda for Peace*, especialmente nas questões sobre Segurança Internacional. Para além de refletir questões como o alargamento do conceito de Segurança presente no período, a *Agenda* também se mostrou importante tanto como uma consolidação das experiências que a ONU obteve nas operações de paz, como também avançou com uma série de conceitos que a Organização utiliza até hoje nesta área. Em relação *Supplement to an Agenda for Peace*, podemos interpretá-lo como uma tentativa em manter as sugestões que Boutros-Ghali avançou na *Agenda* ao mesmo tempo que tentava lidar com as críticas e falhas que as Nações Unidas presenciou em operações de paz na Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia.

A hipótese da perda progressiva de apoio e desengajamento dos membros permanentes do Conselho de Segurança, que pudemos constatar nessa dissertação ficou evidente ao analisarmos, especialmente no capítulo 3, a relação do Secretário-Geral com o Conselho de Segurança e a posição que estes Estados assumiram frente às situações de crises extremas como na Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia. A falta de apoio político como

de recursos financeiros também não foi um problema menor durante a gestão de Boutros-Ghali. Tais problemas tiveram como principal origem a atuação que os EUA adotaram frente à ONU após a morte de seus soldados na Somália. Explicamos que a tensão crescente entre Boutros-Ghali e os Estados Unidos deveu-se principalmente às visões destoantes sobre o papel da ONU no novo cenário internacional, com os EUA defendendo que a ONU deveria ter funções mais restritas enquanto Boutros Boutros-Ghali defendia uma maior atuação com maiores capacidades tanto do Sistema das Nações Unidas como de seu Secretário-Geral.

Para melhor considerarmos a atuação de Boutros-Ghali, a dissertação também se debruçou sobre o posicionamento diplomático brasileiro no período assim como a participação que o país teve nas missões de paz. A diplomacia brasileira via com interesse as propostas avançadas pelo Secretário-Geral e, principalmente, era entusiasta de uma grande reforma da ONU. Destacamos que os pontos comuns entre as propostas de Boutros-Ghali e a diplomacia brasileira derivavam de interesses nacionais, como a busca de maior participação e influência em organizações multilaterais, uso da diplomacia como instrumento para o desenvolvimento e um fortalecimento em geral do multilateralismo.

Tais interesses também guiaram a participação do Brasil nas missões de paz do período. Como detalhamos no capítulo 4.2, a atuação brasileira nessas missões, ainda que concentradas principalmente em Moçambique em Angola pelo interesse em fortalecer as relações bilaterais com esses países, pode ser considerada como importante, visto que preencheu parcialmente um vácuo deixado pelos países contribuintes clássicos da Europa Ocidental, e assim, evitou uma agravamento ainda maior da falta de efetivos nas missões de paz. Essa participação brasileira na década de 1990 também foi responsável pela institucionalização das contribuições brasileiras em operações de paz devido às novas demandas vindas das Nações Unidas. Dessa forma, o Estado brasileiro criou estruturas internas novas como forma de melhor acompanhar seus efetivos no exterior e aumentar sua presença nessas operações com a perspectiva de fortalecer a reivindicação de um assento permanente brasileiro no CSNU. Ainda que a reivindicação de um assento permanente continue sem ser atendida, a contribuição do Brasil na década de 1990 permitiu tanto um destaque da posição brasileira como uma maior inserção do Brasil no Sistema ONU, ganhos estes que também seriam reforçados em anos posteriores.

Ao tratarmos sobre o mandato de Boutros-Ghali nesse estudo, podemos considerar que as rápidas mudanças que ocorreram no pós-Guerra Fria e mesmo durante os cinco

anos de mandato afetaram fortemente a capacidade de atuação das Nações Unidas e seu Secretário-Geral.

Contudo, cabe destacar que o período de Boutros-Ghali teve iniciativas importantes que foram implementadas no seu período, como extensas reformas dentro do Secretariado e atualizações na estrutura burocrática da ONU, e também teria suas pautas continuadas por seu sucessor Kofi Annan como, por exemplo, a formação do Comissão para a Construção da Paz.

Apesar da importância que pudemos atestar por meio dessa dissertação da atuação de Boutros-Ghali, é possível questionar até que ponto o seu mandato foi bem-sucedido em manter a importância da ONU no cenário internacional apesar das fortes restrições que os EUA lhe impuseram à época.

Como Roberto Savio (2016), um dos repórteres internacionais que acompanhava as Nações Unidas na década 1990 e chegou a acompanhar Boutros-Ghali em seu e retorno ao Egito após o fim de seu mandato, coloca: “Boutros Boutros-Ghali was not a left wing person. But he felt how the big powers were marginalizing the UN. The two engines of globalization, finance and trade, were already running outside of the organization”

Referências Bibliográficas

Fontes primárias

AMORIM, Celso. XLVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1993. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2011. 3ª Edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p.685-695. 2012.

_____. XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1994. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946 - 2011. 3ª Edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 701-715. 2012.

BOUTROS-GHALI, Boutros. An agenda for peace: One year later. **Orbis**, v 37, n. 3, p. 323-332, 1993. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0030-4387\(93\)90148-6](https://doi.org/10.1016/0030-4387(93)90148-6). Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Office of Conference Services Department of Administration and Management. Department of Public Information. Nova York, 1992. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/1478328/files/DPI_1247-EN.pdf . Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. Empowering the United Nations. **Foreign Affairs**, v. 71, n. 5, inv., p. 89-102, 1992a. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20045405>. Acesso em: 3 dez. 2017.

_____. Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General in the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. 1995.

_____. Democracy: A Newly Recognized Imperative. **Global Governance**, v. 1, n. 1, inverno 1995a, p. 3-11. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800098>. Acesso em: 1 out. 2019.

_____. The United Nations at the Crossroads. **The Brown Journal of Foreign Affairs**, v. 1, n. 1, inverno 1993-1994, p. 1-6. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24589629>. Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. Global Leadership after the Cold War. **Foreign Affairs**, v. 75, n. 2, mar-abr. 1996. p.86-98. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20047490>. Acesso em : 22 jan. 2020.

____. I Overview. In: United Nations. **The United Nations and The Advancement of Woman, 1945-1996**. New York: Department of Public Information United Nations. 1996a. p. 3-7.

____. UN Peacekeeping: An Introduction. **The Brown Journal of World Affairs**, v. 3, n.1, 1996b, p. 17-21. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24590390>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BOUTROS-GHALI, Boutros *et al.* Setting a New Agenda for the United Nations. **Journal of International Affairs**, v. 46, n.2, KEEPING THE PEACE: Conflict Resolution in the Twenty-First Century, p. 289-298. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24357136>. Acesso em: 13 jul. 2019.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. *Resolução 717*, Index: S/RES/717(1991), 16 de outubro de 1991. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/129520>. Acesso em: 2 abr. 2021.

____. *Resolução 728*, Index: S/RES/728(1992), 8 de janeiro de 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/134302> Acesso em: 2 abr. 2021.

____. *Resolução 745*, Index: S/RES/745(1992), 28 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/138379?ln=es>. Acesso em: 2 abr. 2021.

____. *Resolução 797*, Index: S/RES/797(1992), 13 de outubro de 1992. Disponível em: <https://goo.gl/HGgocY>. Acesso em: 2 abr. maio 2021.

____. *Resolução 864*, Index: S/RES/864(1993), 15 de setembro de 1993. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/197326>. Acesso em: 2 abr. 2021.

DPI-UN. Part 1 Political and Security questions Chapter1 International peace and security. In _____. Yearbook of the United Nations 1992. v.46. New York: Department of Public Information, 1993. p. 33-58. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?volume=1992&page=1>

_____. Part 1 Political and Security questions Chapter1 International peace and security. In _____. Yearbook of the United Nations 1993. v.47. New York: Department of Public Information, 1994. p. 71-103. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?volume=1993&page=1>

_____. Part 1 Political and Security questions Chapter1 International peace and security. In _____. Yearbook of the United Nations 1994. v.48. New York: Department of Public Information, 1995. p. 111-129. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1994>

____. Part 1 Political and Security questions Chapter 1 International peace and security. In _____. Yearbook of the United Nations 1995. v.49. New York: Department of Public Information, 1997. p. 175-184. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1995>

____. Part 2 Regional questions rights Chapter 1 General aspects of peace-keeping operations. In _____. Yearbook of the United Nations 1995. v.49. New York: Department of Public Information, 1997a. p. 299-318. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1995>

____ Part 2 Regional questions rights Chapter 2 Africa. In _____. Yearbook of the United Nations 1995. v.49. New York: Department of Public Information, 1997b. p. 319-419. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1995>

____. Part 1 Political and Security questions Chapter 1 International peace and security. In _____. Yearbook of the United Nations 1996. v.50. New York: Department of Public Information, 1998. p. 15-44. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1996>

____. Part 1 Political and Security questions Chapter 2 Africa. In _____. Yearbook of the United Nations 1996. v.50. New York: Department of Public Information, 1998a. p. 45-151. Disponível em: <https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1996>

____. The Blue Helmets: A review of United Nations Peace-keeping. New York: Department of Public Information, 1996a. p. 808.

United Nations General Assembly. Forty Sixth Session – GENERAL ASSEMBLY PROVISIONAL VERBATIM RECORD OF THE 59th MEETING. 5 dez. 1991. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/46/PV.59. Acesso em: 3 dez. 2017

LAMPREIA, Luiz Felipe. LI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1996. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). O Brasil nas

Nações Unidas 1946 – 2011. 3ª Edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p.735-743, 2012

LAFER, Celso. XLVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1992 In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2011. 3ª Edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. p. 667-679, 2012

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES [MRE]. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 1993. Disponível em: http://www.funag.gov.br/ipri/images/capas-livros-ipri/reflexoes-sobre-politica-externa-brasileira-1993/Reflexes_Politica_Externa_Brasileira_1993.pdf.

NAÇÕES UNIDAS (2009). **Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça**. Nova York: Departamento de Informação Pública. Disponível em: <https://unic.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>

NAÇÕES UNIDAS. 28.The responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security. In: _____. Chapter VIII. Consideration of questions under the responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security. **Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992**. Nações Unidas, Nova York, 1992. p. 813 – 822. Disponível em: <https://doi.org/10.18356/832be109-en>.

SANDERSON, John M. (Lt-Gen.), Preparations for, deployment and conduct of peacekeeping operations: a Cambodia snapshot. In: CONFERENCE ON UN PEACEKEEPING AT THE CROSSROADS, MAI., 21-24., 1993, Canberra, Austrália. p. 10.

ROCHA, Daniela. Brasil busca vaga na elite das Nações Unidas. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.1-24, 25 jun 1995.

UNITED NATIONS. Statement by the President of the Security Council. S/23500. New York: United Nations, 31 Jan. 1992.

_____. Annual report of the Secretary-General on the work of the Organization: 1992. A/47/1. New York: United Nations, set. 1992a.

_____. Annual report of the Secretary-General on the work of the Organization: 1993. A/48/1. New York: United Nations, set 1993.

_____. Statement by the President of the Security Council on an agenda for peace. S/25184. New York: United Nations, 28 Jan. 1993a.

- ____ Annual report of the Secretary-General on the work of the Organization: 1994. A/49/1. New York: United Nations, set. 1994.
- ____ General guidelines for peace-keeping operations. New York: UN Department of Peace-keeping Operations, 1995. 41p
- ____. The United Nations and Mozambique: 1992-1995. New York: UN Department of Public Information, 1995a. 310p.
- ____. The United Nations and Cambodia: 1991-1995. New York: UN Department of Public Information, 1995b. 346p. Disponível em:
- ____. Annual report of the Secretary-General on the work of the Organization: 1995. A/50/1. New York: United Nations, ago. 1995c.
- ____. Statement by President of the Security Council on the supplement to an agenda for peace. S/PRTS/1995/9. New York: United Nations, 22 Feb. 1995d.
- ____. The United Nations and Rwanda: 1993-1996. New York: UN Department of Public Information, 1996. 716p.
- ____. Annual report of the Secretary-General on the work of the Organization: 1996. A/51/1. New York: United Nations, ago 1996a.
- ____. Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257). Nova York: Nações Unidas, 1999.

Bibliografia:

- ADEBAJO, Adekeye. 4. The Pharaoh and the Prophet: Boutros Boutros-Ghali and Kofi Annan. In: _____. **The Curse of Berlin: Africa After the Cold War**. Oxford: Oxford University Press. 2013. p. 77–97.
- AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. A Participação do Brasil em Operações de Paz: passado, presente e futuro. *Brasiliiana – Journal for Brazilian Studies*. Vol. 3, n. 2, 2015. p 113–141. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/20231>
- AL-QAQ, Richard Kareem. 3. Reorienting the United Nations after the Cold War: The advance of peace operations. In: _____. **Managing World Order: United Nations Peace Operations and the Security Agenda**. London: Tauris Academic Studies, 2009. p. 49–69.
- ALVES, José Augusto Lindgren. Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001, p.432.

- AMORIM, Celso. Apresentação da Segunda Edição. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2011. 3ª Edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p.21-23. 2012
- ANNAN, Kofi. **Intervenções**: Uma vida de guerra e paz. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, abr. 2013. p. 399
- ANDERSSON, Nils. Le Secrétaire Général de l'ONU, acteur ou figurant?. In: La Pensée, v. 2017/3, n. 391: p. 95-107, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/lp.391.0095>
- ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: Evolução, desafios e oportunidades. Texto para Discussão, nº 2442, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília 2019. 49 p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/211393>
- ARAÚJO, Wembley Lucena de. O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: a posição brasileira sobre as operações de paz no Haiti e no Timor Leste. 2014. Dissertação (Relações Internacionais) – Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 155 p.
- ARMSTRONG, D.; LOYD, L. and REDMOND, J. 4 The Third World UN, 1960-1980. In: _____. (Orgs.). From Versailles to Maastricht: International Organization in the Twentieth Century. Londres: MacMillan Press Ltda., 1996b. p. 88-112
- ARRAES, Virgílio. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 48, n.2, p. 152-168, 2005.
- BAILEY, Sidney D.; DAWS, Sam. The Procedure of the UN Security Council. 3. Ed. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 124.
- BAUER, Michael W.; EGE, Jörn. Bureaucratic autonomy of international organizations' secretariats. **Journal of European Public Policy**, v.23, n.7, p. 1019-1037, 2016. DOI: 10.1080/13501763.2016.1162833
- BARNETT, Michael N; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v.53, n.4: p. 699-732, outono 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2601307>. Acesso em: 27 fev, 2018

____. 2. International Organizations as Bureaucracies. In: ____ (ed). **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004 p. 16-44

BERDAL, Mats. 6 What Are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping? . In: CONING, Cedric de; PETER, Mateja (eds.). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. p. 113-132. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BERDAL, Mats; UCKO, David H. The Use of Force in UN Peacekeeping Operations. **The RUSI Journal**, v. 160. n. 1, p. 6-12, fev./mar. 2015. DOI: 10.1080/03071847.2015.1016718 Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03071847.2015.1016718>. Acesso em: 15 ago. 2019

BERNARDES JR., Lincoln. A atuação das Nações Unidas na Manutenção da Paz e Segurança Internacional pós-Guerra Fria (1989-1996). Dissertação de Mestrado.

BOUTROS-GHALI, Boutros, **Unvanquished: A U.S. – U.N. Saga**. New York: Random House. Jun. 1999. 368 p.

____. Peut-on réformer les Nations Unies?. **Pouvoirs**, v.2, nº 109, p. 5-14, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/pouv.109.0005>

BRAGA, Camila de Macedo; MATIJASCIC, Vanessa Braga. United Nations Peace Operations Evolution, challenges, and new dynamics. NUPRI Working Paper WP 02. Dezembro 2019. Disponível em: https://nupri.prp.usp.br/pdf/wp/NUPRI_Working_Paper_02.pdf. Acesso em: 10 abr.2021

BRANCO, Carlos Martins. A ONU e o Processo da Resolução de Conflitos: Potencialidades e Limitações **RELAÇÕES INTERNACIONAIS R:I**, Lisboa, v. 1, n. 4, p. 105-125, dez. 2004. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r4/RI4_CMB.pdf. Acesso em 15 abr. 2021.

BRASIL, Bruno Berrettini Camponês do. Líbia: um estudo de caso da intervenção internacional de 2011 e de seus aspectos jurídicos e políticos. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/D.101.2017.tde-08092017-154630. Acesso em: 4 out. 2019

BROWNE, Marjorie Ann; BLANCHFIELD, Luisa. United Nations Regular Budget Contributions: Members Compared, 1990-2010. Washington: Congressional

Research Service. 15 jan. 2013. 24 p. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/RL30605.pdf>. Acesso em 1 mai. 2022

BURGERMAN, Susan D. Building the Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala. **Latin American Perspectives**, v. 27, n. 3, Violence, Coercion, and Rights in the Americas. Sage Publication Inc. p. 63-87 mai. 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0094582X0002700304>. Acesso em 22 abr. 2021

BUSTANI, José Maurício; ALVES, Lauro Eduardo Sotello. A Reforma das Nações Unidas: Falsos Dilemas e Parcerias Possíveis. **Parcerias Estratégicas**, v. 1, n. 2, p.45-59, 1996. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/2/2. Acesso em: 25 abr. 2022

CALL, Charles T. Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace. In: STEDMAN, Stephen J., ROTHCHILD, Donald; COUNSENS, Elizabeth (eds.). **Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements**. Boulder: Lynne Rienner. 2002.

CARNEIRO, Wellington Pereira. Crimes contra a humanidade: entre a história e o direito nas relações internacionais: do século XX aos nossos dias. 2012. 561 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13299>. Acesso em: 16 ago. 2019

CAVALCANTE, Fernando. As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 1-22, jul./dez. 2010. DOI: 10.5102/uri.v8i2.1328. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1328>. Acesso em: 13 jul. 2018

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. Adaptação à Ordem Global nos Anos 1990. In: ____ (Orgs.). **História da Política Exterior do Brasil**. 4 ed. rev. ampl., 2ª reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. p. 487-524

CHARLESWORTH, Hilary. International Legal Encounters with Democracy. **Global Policy**, Durham, v.8, n. S6 p 34-43, 2017. DOI:10.1111/1758-5899.12488. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12488>. Acesso em: 18 ago. 2019

CLAUDE Jr., Inis L. 1996. Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations. **Global Governance**, v. 2, n 3, p.289-298, set.-dez. 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27800143>. Acesso em: 27 fev. 2018

COELHO, João Paulo Borges (2003). Antigos soldados, novos cidadãos: uma avaliação da reintegração dos ex-combatentes de Maputo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João(orgs.). **Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique**. Porto: Edições Afrontamento, 2003. p. 195-228. v.1

COFELICE, Andrea. UN Reform. Where are we now? **The Federalist Debate**. v. 31, n. 2, p.16-18, jul. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.2478/tfd-2018-0016> . Acesso em 27 de abr. 2020.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2011. 3ª Edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p.663-665. 2012.

CUNLIFFE, Phillip. The Politics of Global Governance in UN Peacekeeping. **International Peacekeeping**, v.6, n. 3, p. 323-336, jun. 2009. DOI: 10.1080/13533310903036384. Acesso em: 16 ago. 2019

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **Making war and building peace: United Nations peace operations**. New York: Princeton University Press. 2006.

FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press. 2002. p.486.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. Capítulo II: Operações de Manutenção da Paz Multidisciplinares ou de Segunda Geração. In:___ (ed) **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

FRÖLICH, Manuel; WILLIAMS, Abiodun. Introduction. In:___ (ed) **The Secretary-General and the Security Council: A Dynamic Relationship**. Oxford: Oxford University Press. 2018. p. 1-21. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=M2pNDwAAQBAJ&lpg=PR4&pg=PR7#v=onepage&q&f=true>. Acesso em: 11 mar. 2022

GALTUNG, Johan. Peace, Negative and Positive. In: YOUNG, Nigel J (ed.). **The Oxford Encyclopedia of Peace**. Oxford: Oxford University Press Volume 3 Mead, Margaret-Rwanda. 2010. p. 352-356

_____, Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**. Oslo, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GOLDSCHMIDT JR, Arthur. The Butrus Ghali Family. **Journal of the American Research Center in Egypt**, v. 30, p. 183-188, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40000236>. Acesso em: 13 ago. 2019.

HAFNER-BURTON, Emilie M., MONTGOMERY Alexander H. Power Positions: International Organizations, Social Networks, and Conflict. **Journal of Conflict Resolution**, v. 50, n. 1, p. 3-27 fev. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022002705281669>.

HELMS, Jesse. Saving the U.N. A challenge to the next Secretary-General. *Foreign Affairs*, New York, n. 5, v.75, September/October, 1996. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1996-09-01/saving-un-challenge-next-secretary-general>. Acesso em:

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Capítulo 2. Contribuições Teóricas para o Estudo de Organizações Internacionais. In: __ **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004. p.35-65. *E-book*.

_____. Capítulo 3. Segurança Coletiva. In: __ **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004a. p.66-97. *E-book*.

HISAMOTO, Bruno Heilton Toledo. **A prática humanitária em situações de conflito no pós-Guerra Fria: os dilemas da politização e os desafios da neutralidade**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/D.101.2012.tde-17072013-144446. Acesso em: 4 de out. 2019

HONWANA, Alcinda Manuel. Espíritos Vivos, Tradições Modernas. Possessão de Espíritos e Reintegração Social Pós-guerra no Sul de Moçambique. Maputo: Promédia, 2002. p. 290. Disponível em: https://issuu.com/dommarco/docs/esp_ritos_vivos_tradi_es_moder Acesso em: 10 abr. 2021

HULL, Cecilia; SVESSON, Emma. African Union Mission in Somalia (AMISOM): Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges. Estocolmo: FOI, Swedish Defense Research Agency, out. 2008. Disponível em: <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--2596--SE>

HURREL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. **Lua Nova**, Cedec, São Paulo, n 46, 1999, p. 62-63, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n46/a03n46.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021

JAKOBSEN, Petter Viggo. The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional 'End of the Cold War Explanation'. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 3, p. 267–282, set. 2002. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836702037003672>. Acesso em: 16 ago. 2019

JOHNSTONE, Ian. The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law. **Global Governance**, v.9, n. 3. p 441-458, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800496>. Acesso em: 9 abr. 2021

KEMER, Thaise; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Da operação de manutenção de paz à cooperação técnica: as iniciativas brasileiras para a paz em Moçambique (1992-2010). **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 6, n. 3, p. 47-65, 19 dez. 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/16434>. Acesso em: 23 mar. 2021

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100007>. Acesso em 27 abr. 2020.

KING, Elisabeth; MATTHEWS, Robert O. A new agenda for peace: 20 years later. **International Journal**, n. 67, n. 2, A new agenda for peace, 2012, p. 275-293. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23266007>. Acesso em 18 ago. 2019

KOOPS, Joachim A.; MACQUEEN, Noriee; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. Introduction: The United Nations and Peacekeeping. In: ____ (eds). **The Oxford Handbook of Peacekeeping Operations**. 1. Ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. p.1-8.

____. Introduction: Post-Cold War Peacekeeping: 1988-1998. In: ____ (eds). **The Oxford Handbook of Peacekeeping Operations**. 1. Ed. Oxford: Oxford University Press, 2015a. p. 261-268.

KUPPERMAN, A. **The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda**. Washington: Brookings Institution Press. 2001.

LAFER, Celso. Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação. Brasília: FUNAG, 2018.

LANG JR., Anthony F. A Realist in the Utopian City: Boutros Boutros-Ghali's Framework and Its Impact. In: KILLE, Kent J. **The UN Secretary-General and**

Moral Authority: Ethics and Religion in International Leadership. Washington: Georgetown University Press, 2007. p. 265-298. Disponível em: <http://www.jstor.com/stable/j.ctt2tt4qk.12>

LANGILLE, Peter H. Conflict prevention: Options for rapid deployment and UN standing forces. **International Peacekeeping**, v.7, n.1, p. 219-253, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13533310008413826>

LAVROV, Sergey. The Russian View of Peacekeeping: International Activity for Peace. **The Brown Journal of World Affairs**, v. 3, n. 1, p. 23-33, 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24590391>

LEÃO, Ana. Weapons in Mozambique: Reducing Availability and Demand. Monografia. p.96 Durban: Institute for Security Studies. 2004. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/118339/94%20FULL.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021

LEDGERWOOD, Judy L. UN peacekeeping missions: the lessons from Cambodia. **AsiaPacific issues**, Honulu, n. 11, p. 1-10, mar. 1994. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10125/3783>. Acesso em: 10 abr. 2021

LOIDOLT, Bryce. **Doing Well by Doing Good? Strategic Competition and United Nations Peacekeeping**. Strategic Perspectives, n. 36, Washington: Institute for National Strategic Studies. Set. 2021. 50 p.

MACHADO, Danilo Vergani. **Transformações nas Nações Unidas: Da Reforma na ONU à Criação do Conselho de Direitos Humanos**. p. 121. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – Universidade de Brasília, Brasília, 2009

MAIA, Tatiana Vargas. **A Intervenção das Nações Unidas em Angola (1988-1999)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/6986>. Acesso em: 2 out. 2019.

MATIASCIC, Vanessa Braga. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Início da Década de 1990. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 1, n. 2, dez. 2010. p.171-192.

MEISLER, Stanley. Dateline U.N.: A New Hammarskjöld?. **Foreign Policy**, n. 98 p. 180-197, primavera 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1148965>. Acesso em: 13 jul. 2019.

MONTGOMERY, Tommie Sue. (1995). Getting to Peace in El Salvador: The Roles of the United Nations Secretariat and ONUSAL. **Journal of Interamerican Studies**

and World Affairs, v. 37, n. 4, inverno 1995. p. 139-172

MUSTAFA, Malik Qasam. United Nations Security Council: Current Challenges and Implications. **Strategic Studies**, Islamabad, Paquistão, v.23, n. 3, outono 2003. p. 125-154. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/45242484>. Acesso em 16 fev. 2021.

NEVES, Gilda Motta Santos. Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2010. 236 p. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/916-Comissao das Nacoes Unidas para Consolidacao da Paz Perspectiva Brasileira.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/916-Comissao%20das%20Nacoes%20Unidas%20para%20Consolidacao%20da%20Paz%20Perspectiva%20Brasileira.pdf). Acesso em: 15 de abr. 2021

OYEDELE, Lamidi Kazeem. Peace Building: Conceptual, Trajectory and Imperative Analyses in the Third World Countries. **Canadian Social Science**, Quebec, Canada. v.15, n. 2, p. 53-64, fev. 2019. DOI:10.3968/10843. Acesso em: 1 de out. 2019

ONG, Ana Cristina Prates. **ONUSAL: um caso de sucesso**. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/D.101.2015.tde-28092015-144534. Acesso em: 4 de ou. 2019

OTUNNU, Olara A. Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies. In: *Politique étrangère*. Paris, 58e. année, n° 3, p. 597-610, Automne 1993.

PATOMÄKI, Heikke. 5 – Kosovo and the end of the United Nations?. In: HAM, Peter Van; MEDVEDEV, Sergei (eds.). **Mapping European Security After Kosovo**. Manchester: Manchester University Press 2002. p. 82-106. Disponível em: <https://www.oopen.org/search?identifiar=341355>. Acesso em: 13 jul. 2019.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 232p.

PAULO, Manuel J. “The role of the United Nations in the Angolan peace process”. *Conciliation Resources*. 2004. Disponível em: <https://www.c-r.org/accord/angola/role-united-nations-angolan-peace-process>. Acesso em 20 abr. 2021.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001, p.15-22.

PUREZA, José Manuel et al. As novas operações de paz das Nações Unidas. Os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique. **Oficina do Centro de Estudos Sociais**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007, nº 290, p. 1-34. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11084/1/As%20novas%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20paz%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>.

Acesso em: 1 out. 2019

RAMIREZ, Andrés. Sérgio Vieira de Mello: O Funcionário Indispensável das Nações Unidas. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 59, n. 1, p. 35-52, 2014.

REZENDE, Lucas Pereira. O engajamento do Brasil nas operações de Paz da ONU: Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para o Fortalecimento da Inserção Internacional Brasileira. Curitiba: Appris, 2012.

RICHMOND, Oliver P. *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

RIVLIN, Benjamin. 6 – Boutros-Ghali's Ordeal: Leading the United Nations in an Age of Uncertainty. *In*: BOURANTIS, Dimitris; EVRIVIADES, Marios (eds.). **United Nations for the Twenty-First Century: Peace, Security and Development**. The Hague: Kluwer Law International. 1999. p.127-148.

____, Leadership in the UN, 1997: The Secretary-General and the U.S.: A Symbiotic Relationship under Stress. **International Journal**, v. 52, n. 2, Leaders and Leadership 3, pp. 197-218, primavera 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40203197>. Acesso em: 13 de jul. 2019

ROULEAU, Eric. Why Washington Wants to Oust Mr. Boutros Ghali. **Le Monde Diplomatique**, p.14, nov.1996. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/150-general/32775.html?tmpl=component&print=1&page>. Acesso em: 15 ago. 2019

RUSHTON, Simon. The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion. **Global Governance**, v. 14, n. 1, p. 95-110, jan.-mar. 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800693>. Acesso em: 13 jul. 2019.

SALTON, Herman T. *Dangerous Diplomacy: Bureaucracy, Power Politics, and the Role of the UN Secretariat in Rwanda*. Oxford: Oxford University Press 2017 293 p.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas Brasília :FUNAG, 2013. 135 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1045-o-brasil-e-as-nacoes-unidas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022

SCHRICKE, M. Christian. L'Agenda de la Paix du Secrétaire général B. Boutros-Ghali -Analyses et premières reactions. **Annuaire français de droit international**, v. 38, 1992. p. 11-31, mai. 1993.

SERPA, Rafaela Pinto ; BONACINA, Amabilly ; VIEIRA, Maria Gabriela ; SILVA, Lorenzo Andreolli da ; RAUBER, Beatriz Vieira ; MACHADO, Catharina Becker Missel . Cooperação Brasil-África em Segurança & Defesa: A Participação Brasileira em Operações de Paz no Continente Africano. 2018. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/cooperacao_brasil_a_africaa_ema_seguranaa_ea_defesa.pdf

SILVEIRA, Kaiutan Venerando Ruiz da. **As operações de paz como instrumento de política externa**: motivações da participação brasileira na ONUMOZ e UNAVEM III. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/D.8.2019.tde-18082020-171629. Acesso em: 28 abr. 2021

SOTO, Alvaro de; CASTILLO, Graciana del. Obstacles to Peacebuilding. **Foreign Policy**, n. 94 (Spring, 1994), p. 69-83. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1149132>. Acesso em 22 abr. 2021.

SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo. C. Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations. **Security Studies**, v. 19, n. 1, p. 160-195, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09636410903546822>

STUENKEL, Oliver, Leading the disenfranchised or joining the establishment? India, Brazil, and the UN Security Council. **Carta Internacional**, mar. 2010. p. 53-63. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/529>.

TALBERG, J. et al. (2015), 'The Performance of International Organizations: An Output-Based Approach', Paper prepared for presentation at the General Conference of the ECPR, Montreal, August 26-29, 2015.

TANABE, Juichiro. Beyond liberal peace: Critique of liberal Peacebuilding and Exploring a Post-liberal Hybrid Model of Peacebuilding for a More Humane World. **Social Ethics Society Journal of Applied Philosophy**, v. 5, n 1, abr. 2019, p. 19-42.

TIBURCIO, James Augusto Pires. **Paz e guerra em Angola: um estudo exploratório**. 2009. 238 f., il. Dissertação (Mestrado Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4129>. Acesso em: 17 ago. 2019.

UZIEL, Eduardo. O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Política Externa**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 131-161, jun./ago. 2012.

_____.O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Eduardo Uziel. – 2. ed. – Brasília: FUNAG, 2015. 326 p. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-210-conselho-de-seguranca-as-missoes-de-paz-e-o-brasil-no-mecanismo-de-seguranca-coletiva-das-nacoes-unidas-o>. Acesso em: 16 jan. 2022

VEIGA, Victor Tozetto da. Da UNEF à MONUSO e além: As operações de paz da ONU e o uso da Força autorizado pelo Conselho de Segurança. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 10, n. 3, p. 8-16, 2019.

WALLENSTEEN, Peter. **Quality peace: peacebuilding, victory, and world order**. Oxford: Oxford University Press. 2015.

WEISS, Thomas G., The UN at Fifty: Recent Lessons, Current History, Philadelphia, v.94, n 592, p. 223 p. 225. mai. 1995.

WHITFIELD, Teresa. A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict. **Studies in Security Institutions**. Nova York: Center on International Cooperation – new York University. Jun., 2015. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ACrowdedField_Whitefield_CIC2005.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011). Brasília : FUNAG, 2016. 128 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1160-PARTICIPACAO-DO-BRASIL-NO-CSNU-final.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ANEXOS

TABELA 1 – Participação Brasileira em Missões de Paz no período de Boutros por ano

Período	Nome da Operação (sigla em inglês)	Local (país (es))	Nome do Conflito	participação do Brasil
1989–1992	Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA)	Costa Rica	Guerra civil nicaraguense	SIM
		El Salvador		
		Guatemala		
		Honduras		
		Nicarágua		
1991–1992	Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC)	Camboja	Ocupação vietnamita do Camboja	NÃO
1991–1995	Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL)	El Salvador	Guerra civil salvadorenha	SIM
1991-1995	2ª Missão de Verificação das Nações Unidas em Verificação (UNAVEM II)	Angola	Guerra civil angolana	SIM
1992–1993	1ª Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I)	Somália	Guerra civil somali	NÃO
1992–1993	Autoridade de Transição das Nações Unidas no Camboja (UNTAC)	Camboja	Ocupação vietnamita do Camboja	SIM

1992–1994	Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)	Moçambique	Guerra civil moçambicana	SIM
1992–1995	Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)	Bósnia e Herzegovina	Guerras iugoslavas	SIM
		Croácia		
		República da Macedônia		
		República Federal da Iugoslávia		
1993–1994	Missão de Observadores das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMUR)	Ruanda	Guerra civil ruandesa	SIM
		Uganda		
1993–1995	2ª Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II)	Somália	Guerra civil somali	NÃO
1993–1996	Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)	Haiti	Golpe de 1991 e regime militar no Haiti	SIM
1993–1996	Missão de Assistência das Nações Unidas para a Ruanda (UNAMIR)	Ruanda	Guerra civil ruandesa	NÃO
1993–1997	Missão de Observadores das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL)	Libéria	1ª Guerra civil liberiana	SIM
1993–2009	Missão de Observadores das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG)	Geórgia	Guerra abkziana	NÃO

1994	Grupo de Observadores das Nações Unidas na Faixa de Aouzou (UNASOG)	Chade	Disputa na Faixa de Aouzou	NÃO
		Líbia		
1994 – 1997	Missão de Verificação do Acordo de Direitos Humanos das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA)	Guatemala	Guerra Civil da Guatemala	SIM
1994–2000	Missão de Observadores das Nações Unidas no Tajiquistão (UNMOT)	Tajiquistão	Guerra civil do Tajiquistão	NÃO
1994–1996	Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas (UNCRO)	Croácia	Guerra croata	NÃO
1995–1997	3ª Missão de Verificação das Nações Unidas em Verificação (UNAVEM III)	Angola	Guerra civil angolana	SIM
1995–1999	Força de Implantação Preventiva das Nações Unidas (UNPREDEP)	Macedônia	Rescaldo das guerras iugoslavas	SIM
1995–2002	Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina (UNMIBH)	Bósnia e Herzegovina	Guerra da Bósnia	NÃO
1996–1997	Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH)	Haiti	Estabilização da nova democracia no Haiti	SIM

1996–1998	Autoridade de Transição das Nações Unidas na Eslavônia do Leste, Baranja e Sirmium Oeste (UNTAES)	Croácia	Guerra croata	SIM
------------------	---	---------	---------------	------------

Fonte: a tabela foi organizada a partir de FONTOURA, 2005