

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

HELOÍSA HELENA DINIZ DE ARAUJO

**O SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS E A ‘AGENDA PARA A PAZ’:
HISTÓRIA, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CAPACIDADE DE
AGÊNCIA**

Uberlândia

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS E A ‘AGENDA PARA A PAZ’:
HISTÓRIA, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CAPACIDADE DE
AGÊNCIA**

HELOÍSA HELENA DINIZ DE ARAUJO

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes

Uberlândia

2021

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

A663 2021	<p>Araujo, Heloísa Helena Diniz de, 1989- O Secretário-Geral das Nações Unidas e a 'Agenda para a Paz' [recurso eletrônico] : história, desenvolvimento institucional e capacidade de agência / Heloísa Helena Diniz de Araujo. - 2021.</p> <p>Orientador: Aureo de Toledo Gomes. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.205 Inclui bibliografia.</p> <p>1. Relações Internacionais. I. Gomes, Aureo de Toledo, 1981-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 327</p>
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRl				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 54, PPGRl				
Data:	16 de maio de 2021	Hora de início:	15:00	Hora de encerramento:	16:50
Matrícula do Discente:	11912RIT007				
Nome do Discente:	Heloísa Helena Diniz de Araujo				
Título do Trabalho:	O Secretário-Geral das Nações Unidas e a "Agenda para a Paz": história, desenvolvimento institucional e capacidade de agência				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Segurança Internacional				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Paz e Hegemonia: uma análise crítica sobre Peacebuilding e a Virada Local.				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores Doutores: Mariana Pimenta Oliveira Baccarini - UFPB; Vanessa Braga Matijascic - USP/FAAP; Aureo de Toledo Gomes - UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Aureo de Toledo Gomes - UFU, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Aureo de Toledo Gomes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 16/03/2021, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Braga Matijascic, Usuário Externo**, em 16/03/2021, às 16:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Pimenta Oliveira Baccarini, Usuário Externo**, em 16/03/2021, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2613364** e o código CRC **FB01B390**.

HELOÍSA HELENA DINIZ DE ARAUJO

**O SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS E A ‘AGENDA PARA A PAZ’:
HISTÓRIA, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CAPACIDADE DE
AGÊNCIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Uberlândia, 16 de março de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

PROF. DR. AUREO DE TOLEDO GOMES (ORIENTADOR) - UFU

PROFA. DRA. MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI - UFPB

PROFA. DRA. VANESSA BRAGA MATIJASCIC - USP/FAAP

Aos meus pais, meus maiores incentivadores,
por me ensinarem o valor da educação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Aureo de Toledo Gomes, pela atenção e paciência na condução do presente trabalho. Suas sugestões despertaram meu interesse pela Ciência Política e expandiram a minha forma de compreender os fenômenos das Relações Internacionais. Suas recomendações foram essenciais para a concretização deste trabalho.

Também agradeço às professoras Mariana Pimenta Oliveira Baccarini e Vanessa Braga Matijascic. Seus comentários durante a banca de qualificação certamente contribuíram para o aprimoramento deste trabalho. Da mesma forma, agradeço por terem aceitado compor a banca de defesa da dissertação.

Além disso, agradeço ao corpo docente do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, especialmente aos professores que ministraram as disciplinas que tive a oportunidade de cursar. Também agradeço ao funcionário do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Vinícius, pela solicitude. Por fim, agradeço aos meus colegas de mestrado, com quem tive a oportunidade de compartilhar a experiência acadêmica, e aos meus familiares e amigos, por todo o apoio.

*The UN was not created to take mankind to heaven,
but to save humanity from hell.
(Dag Hammarskjöld, 1954)*

RESUMO

Como principal organização internacional responsável por manter a paz e a segurança internacionais, a ONU colocou em prática um sistema de segurança coletiva, cuja principal expressão são as operações de paz. Nesse trabalho, objetivamos compreender qual é o papel do Secretário-Geral da ONU dentro da instituição e discutir se, em algum momento da história, o ocupante deste cargo foi capaz de influenciar os rumos e formatar as operações de paz da ONU. Nossa análise será informada pelo institucionalismo histórico, e observaremos os processos temporais e eventos que influenciaram a institucionalização das operações de paz. Além disso, discutiremos a capacidade de agência do Secretário-Geral nos termos propostos pelo movimento teórico denominado virada prática. O presente trabalho conta com três capítulos, além da introdução e considerações finais. No primeiro capítulo apresentamos a fundamentação teórica que norteia este trabalho, sua aplicação no campo das Relações Internacionais e a metodologia utilizada. No segundo capítulo desenvolvemos o histórico de criação da ONU e a estrutura organizacional voltada para a resolução de conflitos, ressaltando o papel do Secretário-Geral no desenvolvimento institucional e história das operações de paz no período de 1948 a 1991. No terceiro capítulo analisamos como o fim da Guerra Fria representou um momento de conjuntura crítica na história em que uma ‘janela de oportunidade’ se abriu e permitiu que o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, implementasse o documento ‘Uma Agenda para a Paz’, de 1992, o qual modificou a trajetória de desenvolvimento das operações de paz da ONU, dando origem a um novo legado institucional.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas. Desenvolvimento institucional. História das operações de paz. Secretário-Geral da ONU. Capacidade de agência. Institucionalismo histórico. Conjuntura crítica. Mudança institucional gradual. Instituições informais. Virada prática nas Relações Internacionais. ‘Uma Agenda para a Paz’. Boutros-Ghali.

ABSTRACT

As the main international organization responsible for maintaining international peace and security, the UN has a collective security system and the main expression of which is peacekeeping operations. In this work, we aim to understand what the role of the UN Secretary-General is within the institution and to discuss whether, at some point in history, the occupier of this position was able to influence the direction and shape the UN peacekeeping operations. Our analysis will be informed by historical institutionalism, we will observe the temporal processes and events that influenced the institutionalization of peacekeeping operations. In addition, we will discuss the Secretary-General's agency capacity under the terms proposed by the theoretical movement called practical turn. The present work has three chapters, in addition to the introduction and final considerations. In the first chapter we present the theoretical foundation that guides this work, its application in the field of International Relations and the methodology used. In the second chapter, we develop the UN creation history and the organizational structure focused on conflict resolution, highlighting the role of the Secretary-General in institutional development and the history of peacekeeping operations from 1948 to 1991. In the third chapter we analyze how the end of the Cold War represented a moment of critical juncture in history when a 'window of opportunity' opened and allowed the UN Secretary-General, Boutros Boutros-Ghali, to implement the document 'An Agenda for Peace' (1992), which changed the development path of UN peacekeeping operations, giving rise to a new institutional legacy.

Keywords: United Nations. Institutional development. History of peacekeeping operations. UN Secretary-General. Agency. Historical institutionalism. Critical juncture. Gradual institutional change. Informal institutions. Practical turn in International Relations. 'An Agenda for Peace'. Boutros-Ghali.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
A4P	Ação pela Manutenção da Paz
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNN	Rede de Notícias a Cabo
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DHA	Departamento de Assuntos Humanitários
DOMREP	Missão do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas na República Dominicana
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
MNA	Movimento dos Não Alinhados
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
R2P	Responsabilidade de Proteger
SPC	Força Policial Permanente
UNDOF	Força das Nações Unidas de Observação da Separação
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNEF II	Segunda Força de Emergência das Nações Unidas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNFICYP	Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão
UNSF	Força de Segurança das Nações Unidas em Nova Guiné Ocidental
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste
UNTSO	Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas
UNYOM	Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	15
1.1 Os três tipos de neo-institucionalismo.....	15
1.2 Institucionalismo histórico nas Relações Internacionais.....	19
1.3 Estabilidade e mudança institucional.....	21
1.3.1 Conjuntura crítica.....	24
1.3.2 Dependência da trajetória.....	26
1.3.3 Mudança institucional gradual.....	27
1.4 O caso das instituições informais.....	32
1.5 Virada prática.....	34
1.6 <i>Process tracing</i>	37
CAPÍTULO 2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E HISTÓRIA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.....	40
2.1 Criação da ONU e do sistema de segurança coletiva.....	40
2.2 Atores e órgãos envolvidos na resolução de conflitos.....	43
2.3 Capacidade de agência do Secretário-Geral.....	47
2.4 Desenvolvimento institucional e história das operações de paz (1948-1991).....	52
2.5 Papel limitado do Secretário-Geral.....	59
CAPÍTULO 3 IMPLEMENTAÇÃO DA ‘AGENDA PARA A PAZ’	61
3.1 Contexto histórico.....	61
3.2 Iniciativa e elaboração da ‘Agenda para a Paz’	64
3.3 Perfil de Boutros-Ghali e prática de poder.....	68
3.4 Inovações da ‘Agenda para a Paz’	81
3.5 Desenvolvimentos após a ‘Agenda para a Paz’	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91

INTRODUÇÃO

Questões envolvendo a paz e a segurança internacionais estão no próprio cerne das Relações Internacionais. A tentativa de entender o funcionamento do sistema internacional, o que causa os conflitos e como evitá-los impulsionou o desenvolvimento da disciplina, cuja primeira cátedra só surgiu após a Primeira Guerra Mundial¹.

A Organização das Nações Unidas (ONU) é a principal organização internacional responsável por manter a paz e a segurança internacionais. Ela tem caráter duplamente universal², seja por estar aberta a todos os Estados, ou por ter competência para tratar amplamente sobre diversos temas que interessem aos membros. Além disso, a instituição conferiu nova orientação para a resolução de conflitos e colocou em prática um sistema de segurança coletiva, cuja principal expressão são as operações de paz.

Se considerarmos desde 1948, já foram realizadas setenta e uma operações de paz ao redor do mundo. Atualmente, treze operações de paz estão em andamento no âmbito das Nações Unidas, empregando mais de 90 mil pessoas, originárias de mais de 120 países, incluindo militares, civis e voluntários³. O orçamento aprovado para operações de paz da ONU para o ano fiscal de 1º de julho de 2019 a 30 de junho de 2020 foi de US\$ 6,5 bilhões⁴.

Alguns atores e órgãos das Nações Unidas exercem papel importante no sistema de resolução de conflitos, e nas operações de paz em particular. Nesse trabalho, nosso objetivo é compreender qual é o papel do Secretário-Geral da ONU dentro da instituição e como pode ser sua atuação voltada para resolução de conflitos.

Desde a criação da ONU, o cargo de Secretário-Geral foi ocupado por nove pessoas⁵ de diferentes nacionalidades. Cada um deles teve oportunidade de lidar com os principais conflitos de seu tempo. Considerando as restrições próprias da instituição em que serviram e os diversos interesses em jogo na política internacional, fica o questionamento sobre qual tipo de influência o Secretário-Geral poderia exercer para a resolução de conflitos.

¹ NOGUEIRA, João & MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2005, p. 2.

² REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 12 de. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 275-276.

³ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/data>> Acesso em 30 de outubro de 2020.

⁴ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>> Acesso em 30 de outubro de 2020.

⁵ Trygve Halvdan Lie (Noruega) – 1946/1952; Dag Hammarskjöld (Suécia) – 1953/1961; U Thant (Mianmar) – 1961/1971; Kurt Waldheim (Áustria) – 1972/1981; Javier Pérez de Cuéllar (Peru) – 1982/1991; Boutros Boutros-Ghali (Egito) – 1992/1996; Kofi Annan (Gana) – 1997/2006; Ban Ki-Moon (Coreia do Sul) – 2007/2016; António Guterres (Portugal) – 2017/atual.

Logo, com base no quadro acima desenhado, será que o ocupante do que já foi descrito pelo próprio primeiro Secretário-Geral da ONU, Trygve Lie, como “o trabalho mais impossível do mundo”⁶, tem alguma capacidade de agência no sistema de resolução de conflitos das Nações Unidas? Mais especificamente, será que o Secretário-Geral em algum momento interferiu e foi capaz de formatar as operações de paz da ONU?

Para tentar responder esse questionamento, iremos informar nossa análise mediante o institucionalismo histórico. O institucionalismo histórico é uma tradição de pesquisa que examina como os processos temporais e eventos influenciam a origem e transformação de instituições que governam relações políticas e econômicas⁷.

O institucionalismo histórico parte do pressuposto de que a história importa e tenta determinar quando e como processos históricos moldam resultados políticos. Assim, buscaremos identificar em quais momentos ocorreram conjunturas críticas que criaram margens de atuação para o secretariado, alteraram os desenvolvimentos posteriores das operações de paz e como os legados institucionais (formados após períodos de conjuntura crítica) afetaram os recursos de poder dos principais atores e influenciaram padrões variados de estabilidade e transformação na institucionalização das operações de paz.

Na política mundial alguns eventos representam pontos de virada, normalmente após um choque crítico, que diminuem as restrições institucionais e oferecem oportunidades para que os principais atores reformulem regras e interpretações, alterando a trajetória de desenvolvimento. Dessa forma, nossa hipótese é que em determinadas conjunturas críticas, como a da década de 1990, em que o mundo vivenciou o final da Guerra Fria, o Secretário-Geral da ONU foi sim capaz de influenciar o sistema de resolução de conflitos da ONU, sobretudo quando nos deparamos com a formulação de ‘Uma Agenda para Paz’, documento seminal na discussão sobre operações de paz. Convém ressaltar de antemão que a concepção de capacidade de agência do Secretário-Geral será entendida aqui nos termos propostos pelo movimento teórico denominado virada prática, preocupado em compreender como o poder é praticado e que será oportunamente explicitado no texto.

Com isso em mente, no capítulo 1 iremos apresentar a fundamentação teórica que norteia este trabalho, sua aplicação no campo das Relações Internacionais e os principais conceitos necessários para a elaboração de análises sob a perspectiva do institucionalismo

⁶ WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 23.

⁷ FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical Institutionalism in Political Science**, p. 2. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

histórico. Também iremos abordar a virada prática no campo de Relações Internacionais e a metodologia de *process tracing*.

No capítulo 2 iremos tratar da criação da ONU e do sistema de segurança coletiva. Apresentaremos a estrutura organizacional voltada para a resolução de conflitos e ressaltaremos o papel do Secretário-Geral da ONU no desenvolvimento institucional e história das operações de paz no período de 1948 a 1991.

No capítulo 3 pretendemos analisar como o fim da Guerra Fria representou um momento de conjuntura crítica em que uma ‘janela de oportunidade’ se abriu, possibilitando que o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, pudesse implementar a ‘Agenda para a Paz’, de 1992, a qual modificou a trajetória de desenvolvimento das operações de paz da ONU.

Com isso, após aprofundar a sequência histórica dos eventos que envolveram a institucionalização das operações de paz, refletiremos sobre a questão de se a implementação da ‘Agenda para a Paz’ foi só um reflexo da política internacional, ou se foi possibilitada pela prática de poder do Secretário-Geral. Por fim, encerramos a dissertação com as considerações finais.

CAPÍTULO 1 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Neste capítulo, iremos apresentar a fundamentação teórica que norteia este trabalho, sua aplicação no campo das Relações Internacionais e os principais conceitos necessários para a elaboração de análises sob a perspectiva do institucionalismo histórico. Além disso, iremos abordar a virada prática no campo de Relações Internacionais, também componente do nosso arcabouço analítico, e a metodologia de trabalho, no caso o *process tracing*.

1.1 Os três tipos de neo-institucionalismo

Neste trabalho, partimos da premissa de que as instituições importam e avançamos para tentar entender como as instituições importam. Para estudar as dinâmicas institucionais que moldaram as operações de paz das Nações Unidas é preciso conhecer o neo-institucionalismo.

Na Ciência Política o neo-institucionalismo designa uma perspectiva teórica que teve sua fase de expansão dos anos 1980 até meados dos anos 1990. O uso do termo neo-institucionalismo suscita confusão, pois, na verdade, não designa uma corrente de pensamento unificada. Ao menos três diferentes métodos de análise se denominam neo-institucionalistas, todos buscam esclarecer o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos, mas o fazem de maneira distinta. Assim, podemos dividir essas escolas de pensamento em institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico⁸.

Os primeiros estudos inspirados no institucionalismo da escolha racional foram sobre o Poder Legislativo dos Estados Unidos. Essa escola se dedicou também a outros fenômenos políticos, como o comportamento de coalizões entre as nações, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos⁹.

Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor¹⁰ identificaram quatro pressupostos que estão presentes na maioria nas análises feitas pelos institucionalistas da escolha racional. O primeiro pressuposto é de que os atores compartilham um conjunto de preferências ou de gostos e se comportam de modo utilitário, visando sempre maximizar a satisfação daquelas preferências.

⁸ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. Political Studies, XLIV, pp. 936-957, 1996, p. 936-937.

⁹ *Ibid.*, p. 943-944.

¹⁰ *Ibid.*, p. 944-945.

Segundo, os institucionalistas da escolha racional tendem a ver a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, em que os indivíduos agem para maximizar a satisfação de suas preferências, podendo gerar resultados sub-ótimos para a coletividade. Em geral, tais dilemas ocorrem devido à ausência de arranjos institucionais, o que impediria que cada ator adotasse um comportamento preferível no plano coletivo.

O terceiro ponto é que, para eles, o comportamento de um ator não é determinado por forças históricas impessoais, mas sim por um cálculo estratégico, o qual é influenciado pelas próprias expectativas dos atores quanto ao comportamento provável dos demais. As instituições estruturariam essa interação ao influenciar a agenda ou oferecer informações para reduzir incertezas quanto ao comportamento dos demais atores.

Como quarto pressuposto temos que os institucionalistas da escolha racional entendem que a criação das instituições está centrada em um acordo voluntário entre os atores, as quais persistem por gerarem mais benefícios (referido como ganho cooperativo) aos interessados do que outras formas institucionais concorrentes.

Por sua vez, o institucionalismo sociológico surgiu dentro da teoria das organizações, quando sociólogos começaram a questionar a tradicional distinção entre a esfera do mundo social e as esferas influenciadas por um conjunto de práticas associadas à cultura. Esses estudiosos passaram a defender que muitas das formas e dos procedimentos institucionais adotados pelas organizações modernas não eram escolhidos apenas por serem os mais eficazes do ponto de vista das tarefas a serem cumpridas, mas sim por serem resultado de processos associados com a transmissão de práticas culturais. Os institucionalistas sociológicos costumam estudar casos que objetivam entender por que as organizações adotam determinadas formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com ênfase no quanto tais práticas são difundidas¹¹.

Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor¹² identificaram três características essenciais do institucionalismo sociológico. A primeira característica é que as instituições são vistas de maneira mais global, incluindo, além das regras, procedimentos ou normas formais, também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação capazes de guiar as ações humanas.

Segunda, em função do enfoque culturalista, as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos (como sustentam os teóricos do institucionalismo da escolha racional), mas também suas preferências mais fundamentais. Ao estabelecer uma

¹¹ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957, 1996, p. 946-947.

¹² *Ibid.*, p. 947-949.

relação com a instituição o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo que os confecciona, sendo suas ações, elas próprias, socialmente construídas.

A terceira característica apontada é que o surgimento e a modificação das práticas institucionais são explicados por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência (como sugerem os institucionalistas da escolha racional) e mais a ver com o reforço que as organizações oferecem à sua legitimidade social a à de seus adeptos.

O institucionalismo histórico surgiu em resposta às teorias dominantes anteriores de Ciência Política, que analisavam a vida política em termos estruturo-funcionalistas ou em termos de grupos. O que o institucionalismo histórico fez foi combinar em suas análises tanto aspectos estruturais quanto culturais. No campo da Ciência Política, os trabalhos inspirados pelo institucionalismo histórico costumavam trazer comparações transnacionais ou estudos comparados de políticas públicas, conferindo ênfase ao impacto das instituições políticas nacionais¹³.

Apesar da existência de pontos de conexão entre os três tipos de neo-institucionalismo, os institucionalistas históricos não concordavam com o fato de as abordagens racionalistas tratarem as preferências como elementos exógenos às instituições, assim como não concordavam com a maneira como as abordagens mais sociologicamente orientadas se baseavam extensivamente nas condições macroestruturais para determinação de preferências. Em vez disso, os institucionalistas históricos defendiam que era necessário conferir uma atenção cuidadosa à interação entre estrutura e ação, o que abriu espaço para a criação de novos vínculos com outras tradições da análise institucional¹⁴.

Assim como o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, o institucionalismo histórico não é considerado propriamente uma teoria da política, nem uma teoria geral sobre desenvolvimento institucional, mas sim uma tradição teórica que dá atenção especial a um conjunto de temas substantivos que são analisados com uma combinação distinta de conceitos e métodos analíticos. Por certo, a principal marca distintiva do institucionalismo histórico é o destaque que atribui à temporalidade, ou seja, à ideia de que o tempo e a sequência dos eventos são capazes de moldar os processos políticos¹⁵.

¹³ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957, 1996, p. 937-938.

¹⁴ FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical Institutionalism in Political Science**, p. 15. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

¹⁵ FIORETOS, Orfeo. **Historical Institutionalism in International Relations**. *International Organization*, 65, pp. 367-399, 2011, p. 370-371.

Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor¹⁶ identificaram quatro características próprias do institucionalismo histórico. O primeiro aspecto se refere ao tratamento da relação entre as instituições e o comportamento individual em termos relativamente gerais. A concepção de desenvolvimento institucional considera as conjunturas críticas, trajetórias e consequências imprevistas. Assim, a contribuição das instituições na determinação de situações políticas é explicada por diversos fatores combinados.

A atribuição de grande importância ao poder, especialmente às assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, é identificada como sendo a segunda característica do institucionalismo histórico.

A terceira é que a noção de desenvolvimento histórico é entendida de maneira particular e considera que as mesmas forças ativas produzem resultados diferentes a depender do contexto em que se inserem. Assim, a causalidade social depende da trajetória percorrida. Como as instituições são integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, os estudiosos tentam explicar como as instituições produzem tais trajetórias.

Como quarta característica, temos a identificação no fluxo dos eventos históricos de períodos de continuidade seguidos por momentos nos quais mudanças institucionais importantes acontecem, conduzindo ao desenvolvimento de uma nova trajetória.

Analisando os principais atributos dos três tipos de neo-institucionalismo é possível notar que eles explicam de maneira diferente qual é o papel das instituições, como os atores se comportam e qual é a relação estabelecida entre os atores e as instituições.

Podemos dizer que o institucionalismo histórico representa um ‘caminho do meio’ em relação às duas outras teorias, pois é possível encontrar em suas análises sobre a relação das instituições com ações tanto a adoção de perspectiva mais ‘calculadora’ (própria do institucionalismo da escolha racional), quanto mais ‘cultural’ (típica no institucionalismo sociológico)¹⁷.

Nesse sentido, o institucionalismo histórico atribui grande importância ao papel das instituições na vida política, mas dificilmente as coloca como sendo o único fator de influência, pois busca situar as instituições em uma cadeia causal que abre espaço para outros fatores de influência, como os desenvolvimentos socioeconômicos, ideias ou crenças¹⁸.

¹⁶ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957, 1996, p. 938-942.

¹⁷ *Ibid.*, p. 940.

¹⁸ *Ibid.*, p. 942.

Além disso, a abordagem do institucionalismo histórico permite que nos debruçemos sobre os arquivos históricos para buscar indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram, aumentando o realismo da análise a ser elaborada, possibilitando maior compreensão sobre a origem das instituições, sua continuidade e eventuais mudanças¹⁹.

Assim, no presente trabalho iremos nos filiar ao institucionalismo histórico para analisar como os padrões institucionais de estabilidade e mudanças influenciaram o curso histórico, as normativas e preferências que envolveram o desenvolvimento das operações de paz das Nações Unidas.

1.2 Institucionalismo histórico nas Relações Internacionais

Como dito, o institucionalismo histórico é uma teoria derivada da Ciência Política e foi amplamente usado para estudar política comparada nos Estados Unidos. Com o aumento da relevância dos estudos sobre instituições no campo das Relações Internacionais, o institucionalismo histórico surgiu como uma alternativa teórica que poderia trazer ganhos para os estudos de política internacional, principalmente por sua capacidade de explicar a natureza da continuidade e das mudanças das instituições internacionais.

Ainda que o institucionalismo histórico não tenha sido amplamente desenvolvido no campo das Relações Internacionais, ele influenciou alguns estudos sobre temas como a soberania dos Estados, política externa econômica, segurança, economia política internacional, direito internacional e governança global²⁰.

Além disso, como ressalta Orfeo Fioretos²¹, o institucionalismo histórico salienta exatamente processos que frequentemente caracterizam as próprias relações internacionais, como a identificação de momentos fundamentais na formação de relações de poder de longo prazo, a existência de consequências não intencionais e as reformas incrementais sobre períodos de estabilidade e transformações.

Os institucionalistas históricos conferem grande atenção à sequência dos eventos políticos, uma vez que essa sequência pode ter um efeito causal para desenvolvimentos posteriores. Os cálculos dos atores políticos e a natureza das restrições sob as quais atuam

¹⁹ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957, 1996, p. 954.

²⁰ FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tullia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical Institutionalism in Political Science**, p. 2. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tullia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

²¹ FIORETOS, Orfeo. **Historical Institutionalism in International Relations**. *International Organization*, 65, pp. 367-399, 2011, p. 369.

(opções de ações disponíveis de acordo com a sequência de eventos anteriores) variam ao longo do tempo, moldam a interação humana e geram diferentes cenários políticos. A importância da temporalidade é explicada tanto por razões analíticas, afinal os eventos posteriores são condicionados por eventos anteriores, quanto por razões substantivas, pois redefine o objeto de estudo ao focar na explicação de processos dinâmicos de desenvolvimento institucional²².

Portanto, o objeto do institucionalismo histórico não é o resultado alcançado, mas sim a explicação do processo de desenvolvimento institucional, tendendo a focar mais no comportamento dos atores que geram estabilidade ou mudanças do que em determinada mudança estrutural em si. Dessa maneira, o institucionalismo histórico é marcado por conferir uma explicação temporal para a criação, reprodução de padrões, desenvolvimento e estrutura das instituições.

Alguns institucionalistas históricos entendem a ação em função das preferências dos indivíduos informadas por comparação, ou seja, os indivíduos analisam os benefícios e custos de se adaptarem a uma nova circunstância em comparação com os benefícios e custos de manter ou perder os investimentos que fizeram nos arranjos institucionais anteriores. A partir dessa comparação é possível identificar as condições sob as quais decisões passadas moldam as preferências individuais sobre a manutenção ou mudança estrutural de uma instituição²³.

Assim sendo, em um modelo institucionalista histórico uma mudança só ocorreria quando os benefícios de um arranjo alternativo em potencial superassem as perdas decorrentes do abandono do arranjo passado. Entretanto, essa noção de perda varia conforme o contexto institucional em que os indivíduos estão inseridos, por isso, a exposição aos mesmos parâmetros externos pode gerar respostas diversas a depender do contexto. Isso explica por que grandes crises externas podem gerar transformações e mudanças de preferências, enquanto o mesmo tipo de crise em outro contexto pode servir para fortalecer as preferências presentes²⁴.

Ainda assim, nos modelos institucionalistas históricos se reconhece também que as ideias e processos de aprendizagem, persuasão e socialização podem desempenhar papéis importantes na formação de preferências. Nessa vertente, os estudos sobre o papel das ideias têm se concentrado nas condições sob as quais as ideias são incorporadas dentro das instituições de forma politicamente relevante²⁵.

²² FIORETOS, Orfeo. **Historical Institutionalism in International Relations**. International Organization, 65, pp. 367-399, 2011, p. 371.

²³ *Ibid.*, p. 373.

²⁴ *Ibid.*, p. 375.

²⁵ *Ibid.*

Observa-se que a formação de preferências pode gerar resultados associados com ineficiência histórica. Após seguir determinada trajetória de desenvolvimento, caminhos institucionais alternativos, ainda que mais eficientes, estariam menos propensos a triunfar. Outro fator que contribuí para as ineficiências históricas são as consequências não intencionais. As consequências não desejadas em determinados modelos institucionais são normalmente atribuídas às limitações cognitivas daqueles em poder de criar tais modelos em momentos de fundação ou em momentos posteriores marcados por interações complexas²⁶.

Orfeo Fioretos²⁷ adverte que a ideia de que o institucionalismo histórico seria fundamentado em eventos aleatórios que produziriam trajetórias de desenvolvimento irreversíveis, representa uma compreensão limitada dessa teoria. Um entendimento mais apurado reconhece que o institucionalismo histórico concentra-se em diversos padrões de reformas incrementais ancoradas em teorias dos interesses institucionais, conforme esses são configurados ao longo do tempo.

Portanto, embora seja mais difícil reverter determinada trajetória de desenvolvimento uma vez que ela está em curso, não há que se falar em determinismo histórico, pois as mudanças decorrem, dentre outros fatores, dos próprios interesses formados. Assim, ao identificar determinados padrões existe a possibilidade de alterar o comportamento e, por consequência, alterar a trajetória de desenvolvimento, optando por trajetórias mais eficientes.

Ainda que não consiga explicar todos os padrões associados com o campo das Relações Internacionais, o institucionalismo histórico pode explicar de maneira plausível muitos dos momentos de estabilidade e transformações que podem ser observados nas instituições internacionais.

1.3 Estabilidade e mudança institucional

Os institucionalistas históricos desenvolveram várias formulações para descrever como a política institucional é estruturada ao longo do tempo. Os dois conceitos mais influentes são o de *critical juncture* (conjuntura crítica) e de *path dependence* (dependência da trajetória).

²⁶ FIORETOS, Orfeo. **Historical Institutionalism in International Relations**. International Organization, 65, pp. 367-399, 2011, p. 376-380.

²⁷ *Ibid.*, p. 391.

Seguindo o modelo de ‘equilíbrio pontuado’ de Stephen D. Krasner²⁸, muitos estudiosos adotaram a visão de que a história pode ser dividida em momentos de conjuntura crítica, quando desenvolvimentos prioritariamente exógenos tornariam as instituições mais flexíveis, intercalados por períodos de maior estabilidade, quando as instituições construídas ou reformuladas em momentos críticos estruturariam novos resultados políticos.

Dessa forma, podemos perceber que os períodos de estabilidade persistem por períodos maiores, sendo considerados momentos de normal político. Por sua vez, os períodos de grandes mudanças institucionais ocorrem, sobretudo, em momentos marcados por uma conjuntura crítica. No entanto, observa-se que as grandes mudanças podem ser resultado também de reformas incrementais sequencias, ou seja, resultar de mudanças graduais.

A razão pela qual grandes mudanças institucionais costumam exigir circunstâncias excepcionais é porque mudanças de tal magnitude tendem a depender de coalizões especialmente difíceis de serem construídas. Como as reformas institucionais podem ser entendidas como produtos de seus atores que se unem com tal objetivo, existe um papel de agência nesse processo, sendo que alguns atores irão assumir papéis impulsionadores, enquanto outros desempenharão papel de apoio. Partindo dessa noção, podemos constatar que as ideias políticas defendidas em uma época específica podem deixar sua marca na história, pois irão continuar estruturando práticas e tomadas de decisões em períodos subsequentes²⁹.

Certamente algumas instituições são mais estáveis do que outras, mas alguns mecanismos apontados pela literatura justificam a tendência que as instituições têm de manter as coalizões que as criaram. Peter A. Hall³⁰ sistematizou alguns elementos que reforçam a estabilidade institucional: 1) benefícios fornecidos pela instituição existente; 2) geralmente há incerteza sobre quais serão os resultados decorrentes de uma eventual reforma institucional; 3) possibilidade de mudança na maneira como é distribuído o poder para solucionar problemas coletivos; 4) caso os atores façam investimentos substanciais, é provável que eles continuem apoiando o arranjo institucional no qual já investiram recursos; 5) complementaridade entre instituições muitas vezes causa entraves às reformas institucionais.

Portanto, ainda que ocorram mudanças graduais nas instituições, o fato de existirem tantos mecanismos de reforço da estabilidade faz com que faça sentido entender a história do

²⁸ In: HALL, Peter A. **Politics as a Process Structured in Space and Time**, p. 9. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

²⁹ HALL, Peter A. **Politics as a Process Structured in Space and Time**, p. 12-13. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

³⁰ *Ibid.*, p. 14-16.

desenvolvimento das instituições como sendo formada por períodos maiores de estabilidade, intercalada por momentos críticos de mudança institucional.

Com efeito, os institucionalistas históricos tradicionalmente explicaram as mudanças nos termos do já citado modelo de ‘equilíbrio pontuado’, caracterizado por longos períodos de estabilidade institucional pontuados por mudança institucional exógena. Os momentos de inovações institucionais estão comumente relacionados com choques exógenos, como uma revolução, derrota em guerra ou mudança de regime. Assim, as principais instituições se transformam no contexto de algum ponto de escolha histórico³¹.

Outros institucionalistas históricos têm explicado que a mudança institucional pode resultar de estratégias conscientes, trabalhando com a agência, mesmo dentro das restrições produzidas pela dependência da trajetória. Exemplos são o *layering* (camadas) e o *drift* (desvio). O primeiro ocorre quando novas regras são anexadas às existentes de maneira a afetar como as regras antigas estruturavam o comportamento. Dessa forma, mesmo que não seja possível substituir completamente uma instituição, mudanças podem ocorrer por meio de emendas ou revisões. O segundo descreve uma situação em que as regras formais são estáveis, mas uma mudança no ambiente altera sua operacionalização³².

Portanto, ainda que um ambiente altamente institucionalizado gere restrições que dificultam o papel de agência, os institucionalistas históricos não descartam a possibilidade de agência.

Outro elemento que tem potencial imane de mudança é a própria distribuição de poder entre os atores em uma instituição, pois quando um ator discorda de alguma agenda cooperativa, certamente irá tentar renegociar e reinterpretar as regras e expectativas associadas a partir de dentro da própria instituição. Esse é o caso da *conversion* (conversão), que ocorre quando as regras escritas permanecem inalteradas, mas são reinterpretadas de novas maneiras³³.

Em suma, concentrar-se em fenômenos temporais permitiu que os estudiosos entendessem os relatos da história política como uma série de mudanças pontuais seguidas de altos níveis de estabilidade institucional. Ademais, a atenção aos fenômenos temporais, como conjuntura crítica e dependência da trajetória, também ajudou os estudiosos a explicarem as

³¹ CONRAN, James; THELEN, Kathleen. **Institutional Change**, p. 6. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tullia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

³² *Ibid.*, p. 15.

³³ *Ibid.*, p. 16-17.

consequências de longo prazo que as instituições podem ter para a natureza do poder político e para as estratégias, preferências e identidades dos atores ao longo do tempo³⁴.

1.3.1 Conjuntura crítica

Max Weber³⁵ é conhecido por argumentar que a política e a sociedade seguem ‘caminhos’ estabelecidos em momentos críticos da história de um país. Exceto por esses momentos fundamentais de mudanças, grupos e indivíduos em sociedade tendem a buscar seus interesses através dos caminhos já estabelecidos. Essa ideia pode ser aplicada na lógica organizacional e ao caso das instituições. As instituições são preponderantemente estáveis, mas as mudanças que ocorrem costumam ocorrer em momentos críticos e as mudanças subsequentes tendem a ser variações ou extensões lógicas dessa primeira mudança.

De fato, esse ‘modelo dual’³⁶ de desenvolvimento histórico, que identifica períodos mais longos de estabilidade e adaptação, alternados com fases mais curtas de fluidez e mudança, foi aplicado em diferentes entidades. Aqui, focamos em seu uso pelos institucionalistas históricos, mostrando a aplicação do conceito de conjuntura crítica no contexto do desenvolvimento de instituições.

Conjuntura crítica pode ser definida com base em seu componente temporal, como sendo um período relativamente curto no qual um evento ou conjunto de eventos ocorrem e geram um impacto subsequente duradouro. O conceito também pode ser definido com base na agência e contingência e a gama de possíveis resultados futuros, como sendo um período de ‘abertura’ em que há ampla variedade de possíveis resultados futuros disponíveis. Assim, a conjuntura crítica termina com um ‘fechamento’ que volta a limitar os possíveis resultados futuros³⁷.

Portanto, a duração de uma conjuntura crítica é menor do que a duração dos processos causais ou do resultado que a conjuntura crítica desencadeia. O referido momento de abertura

³⁴ FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical Institutionalism in Political Science**, p. 2-3. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

³⁵ *In*: IKENBERRY, John G. **The Rise, Character, and Evolution of International Order**, p. 4. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

³⁶ CAPOCCIA, Giovanni. **Critical Junctures and Institutional Change**, p. 2. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (edited by). **Advances in Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁷ MAHONEY, James; MOHAMEDALI, Khairunnisa; NGUYEN, Christoph. **Causality and Time in Historical Institutionalism**, p. 6-7. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

representa um momento em que as restrições estruturais estão menores, criando um momento de escolha política.

Assim, a conjuntura crítica representa um período determinado no tempo em que ocorre uma grande mudança. Nesse pequeno período, é possível que emergja uma possibilidade maior de agência por parte dos atores envolvidos, pois é como se uma ‘janela de oportunidade’ se abrisse em torno de condições mais permissivas, possibilitando que os atores políticos incrementem os mecanismos de reprodução da nova trajetória de desenvolvimento, criando novas instituições ou modificando as existentes³⁸.

Quando essa ‘janela de oportunidade’ é aberta é criado também um momento de incerteza, pois várias opções institucionais ficam disponíveis. Nesse momento, os atores políticos podem determinar qual tipo de mudança institucional irão apoiar e terão margem de manobra substancial para escolher quando ceder ou resistir às pressões. Assim, as escolhas e interações políticas também são permeadas por intencionalidade, interpretação e consequências não intencionais³⁹.

Além disso, os legados produzidos nos momentos de conjuntura crítica podem se reproduzir ainda que não existam mais as causas originais que levaram a tal conjuntura, pois as conjunturas críticas marcam o início de um novo processo de dependência da trajetória de desenvolvimento⁴⁰.

Observa-se que as mudanças graduais não se confundem com as conjunturas críticas, uma vez que as mudanças graduais ocorrem de maneira incremental por períodos relativamente longos, de modo que uma série de eventos se movem lentamente em direção a um resultado específico⁴¹.

Para compreender melhor o conceito temporal é preciso considerar que a análise de conjuntura crítica se aplica apenas à análise de instituições com desenvolvimento institucional marcado pela dependência da trajetória. Assim, o conceito de conjuntura crítica faz parte dos argumentos de dependência da trajetória, segundo os quais os arranjos institucionais estabelecidos em um determinado momento no tempo se tornam arraigados devido à sua

³⁸ FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical Institutionalism in Political Science**, p. 9-10. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

³⁹ CAPOCCIA, Giovanni. **Critical Junctures and Institutional Change**, p. 17-18. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (edited by). **Advances in Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

⁴⁰ FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam, *op. cit.*, p. 9.

⁴¹ MAHONEY, James; MOHAMEDALI, Khairunnisa; NGUYEN, Christoph. **Causality and Time in Historical Institutionalism**, p. 5-6. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

capacidade de moldar os incentivos, visões de mundo e recursos dos atores e grupos afetados pela instituição⁴².

1.3.2 Dependência da trajetória

O conceito de *path dependence* tem origem na Economia, mas passou a ser incorporado ao institucionalismo histórico desde que os estudiosos buscaram entender por que as instituições persistem, mesmo quando deixam de ser eficientes. Em definição básica, *path dependence* descreve uma situação em que reverter uma tendência (ou trajetória) se torna mais difícil ao longo do tempo. A dependência da trajetória pode ser entendida como um processo de auto reforço baseado em retornos crescentes (aumento dos benefícios ou efeitos positivos) por se manter na trajetória de desenvolvimento. Nesse sentido, a sequência de desenvolvimento é crucial, pois o impacto causal dos eventos iniciais é significativamente mais forte do que o impacto dos eventos seguintes. A dependência da trajetória também destaca o papel da contingência histórica, pois permite explorar até mesmo eventos aleatórios ou acidentais, mas que podem gerar grandes consequências ao longo do tempo⁴³.

Portanto, o conceito de dependência da trajetória é definido com base em duas noções, a dos retornos crescentes (auto reforço) e das sequências reativas. Os retornos crescentes explicam como cada passo em uma direção específica aumenta a probabilidade de a instituição continuar seguindo na mesma direção. Com o tempo, fica mais difícil reverter tal curso. As sequências reativas explicam os casos em que não há necessariamente retornos crescentes para manutenção de determinada trajetória, mas existe uma cadeia de eventos fortemente acoplados e causalmente conectados que compõe uma trajetória que se liga um período de conjuntura crítica, de maneira que cada evento é causa do evento subsequente⁴⁴.

De fato, na dependência da trajetória os primeiros passos tendem a ser cruciais, pois os passos seguintes tendem a reforçar os passos anteriores. Assim, a escolha feita sobre como iniciar uma trajetória acaba excluindo outros caminhos possíveis, aumentando as restrições institucionais quanto à possibilidade de mudanças.

⁴² CAPOCCIA, Giovanni, *op. cit.*, p. 2.

⁴³ FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical Institutionalism in Political Science**, p. 10-11. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

⁴⁴ MAHONEY, James; MOHAMEDALI, Khairunnisa; NGUYEN, Christoph. **Causality and Time in Historical Institutionalism**, p. 11-13. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

Dessa maneira, o desafio do analista que pretende adotar esses conceitos temporais é de estabelecer uma unidade de análise e reconstruir o contexto da conjuntura crítica, identificando quem foram os principais atores envolvidos e a trajetória de desenvolvimento institucional criada em sequência.

No presente trabalho, a unidade de análise a ser estudada é a ONU, mais especificamente seus desenvolvimentos envolvendo as operações de paz. O contexto de conjuntura crítica será reconstruído através do estudo de fontes históricas e os atores envolvidos são os próprios Estados membros da organização, seus representantes políticos e os servidores internacionais que influenciaram os rumos das operações de paz.

1.3.3 Mudança institucional gradual

Os estudos sobre mudança institucional tendem a apontar os grandes choques exógenos que levam a reconfigurações institucionais radicais, negligenciando as mudanças endógenas que frequentemente ocorrem de forma gradual. Ainda que sejam menos abruptas, as mudanças lentas e graduais podem gerar transformações igualmente consequentes para padronizar comportamentos e moldar resultados políticos⁴⁵.

James Mahoney e Kathleen Thelen⁴⁶ desenvolveram um modelo de mudança institucional gradual que demonstra que tanto as características do contexto político quanto as características internas da instituição impulsionam tipos específicos de mudança institucional. O contexto político e as características internas da instituição têm esse efeito porque moldam o tipo de agente de mudança dominante que provavelmente surgirá e florescerá em determinado contexto institucional, e os tipos de estratégias que esse agente provavelmente buscará para efetuar mudanças.

Os autores identificaram quatro tipos específicos de mudança institucional. O mais óbvio é o *displacement* (deslocamento), que ocorre quando as regras existentes são removidas e são substituídas pela introdução de novas regras. Os outros três tipos são os já citados *layering* (camadas), quando novas regras são anexadas às existentes; *drift* (desvio), quando mudanças no ambiente alteram a operacionalização de regras existentes; e *conversion* (conversão), que ocorre quando as regras existentes permanecem formalmente inalteradas, mas são reinterpretadas.

⁴⁵ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 1-2.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 15-16.

Segundo os autores, a propensão para adotar determinado tipo específico de mudança institucional varia de acordo com o contexto político – a depender se ele oferece aos defensores do *status quo* possibilidades fortes ou fracas de vetar mudanças – e as características internas da instituição – a depender se a instituição oferece aos atores oportunidades de exercerem discricionariedade na interpretação e aplicação das regras.

Quando as possibilidades de veto são maiores, os atores interessados em promover mudanças têm mais dificuldade para mobilizar recursos e formar coalizões nesse sentido. Nessas situações, considerando as restrições institucionais, os agentes de mudança teriam resultados mais promissores ao agir de forma estratégica. Nos termos do modelo, ao invés de se valer do deslocamento ou da conversão, os atores poderiam, por exemplo, patrocinar reformas por meio do desvio ou das camadas. Isso porque os tipos de mudança em desvio e camadas não exigem mudanças diretas nas antigas instituições e não dependem da alteração das próprias regras ou da mudança ativa de sua aplicação. Assim, a análise das variáveis propostas pelo modelo indicam alternativas disponíveis para que os atores iniciem reformas institucionais⁴⁷.

Para explicar melhor a teoria de mudança institucional gradual, Mahoney e Thelen incluíram os agentes de mudança como variável interveniente e passaram a pensar em quem são esses agentes por trás das mudanças.

Partindo de uma perspectiva mais distributiva das instituições seria fácil dizer que os agentes da mudança são simplesmente aqueles que não se beneficiam da instituição existente e teriam mais ganhos com eventual mudança. No entanto, essa noção pode se mostrar muito simplista quando aplicada a situações reais. As ambiguidades inerentes às instituições e aos interesses em jogo complicam as avaliações sobre quais atores são mais favorecidos ou desfavorecidos por determinado arranjo institucional. Além disso, as mudanças institucionais não são originadas necessariamente por atores motivados a gerar transformações. Pode ser que a mudança institucional seja um subproduto não intencional, desencadeado por disputas diversas em que nenhuma das partes procurou ativamente as mudanças que eventualmente ocorreram⁴⁸.

Dessa forma, Mahoney e Thelen identificaram quatro tipos básicos de agentes de mudança: rebeldes, simbioses (parasitas ou mutualistas), subversivos e oportunistas. Os tipos se diferenciam conforme duas questões: se o ator busca ou não preservar as regras institucionais

⁴⁷ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 18-19.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 22.

existentes; e, se o ator obedece ou não às regras institucionais vigentes. Essa classificação é útil para fins explicativos, pois cada tipo de agente está associado também a um tipo específico de mudança institucional, bem como a uma estratégia particular preferível para gerar mudança. Essas associações são possíveis porque os interesses ou comportamentos dos atores promovem diferentes padrões de mudança⁴⁹.

Nos termos da classificação, os rebeldes são aqueles que procuram conscientemente eliminar as instituições ou regras existentes, e eles fazem isso de maneira ativa, se mobilizando contra elas. Portanto, eles não buscam preservar as regras institucionais existentes e nem sempre obedecem às regras institucionais. A mudança institucional promovida pelos rebeldes representa a maneira que muitos institucionalistas teorizam sobre os agentes de mudança ao explicar padrões abruptos que levam a momentos de conjuntura crítica e que possibilitam rápida mudança no quadro institucional. Portanto, os agentes de mudança rebeldes estão especialmente ligados ao tipo de mudança institucional por deslocamento. Na verdade, o deslocamento total (substituição de regra ou instituição anterior por uma nova) é o objetivo desses agentes. E se a mudança ocorre de maneira gradual, é provável que os rebeldes tenham sido incapazes de gerar mudanças tão rápidas quanto gostariam⁵⁰.

Os simbiosistas podem ser parasitas ou mutualistas. Em ambos os casos, eles dependem de instituições que não foram criadas por eles. Na variedade parasitária, esses atores exploram uma instituição para ganho próprio, ainda que afetem a eficácia da instituição para atingir esse objetivo. Embora busquem preservar as regras institucionais existentes, eles mesmos realizam atos que contradizem o propósito da instituição, prejudicando seu funcionamento no longo prazo. Os parasitas estão especialmente associados ao tipo de mudança institucional denominado desvio. Na versão mutualista, os simbiosistas usam regras que não escreveram ou projetaram de novas maneiras a fim de promover seus interesses. Neste caso, entretanto, a atividade simbiótica não chega a comprometer a eficiência das regras da instituição, pois os mutualistas desobedecem às regras institucionais para apoiar e sustentar seu espírito. Assim, os mutualistas não são associados ao tipo de mudança institucional por desvio. Na verdade, eles tendem a contribuir para a robustez e manutenção da instituição, ampliando as coalizões de apoio nas quais a instituição se baseia⁵¹.

⁴⁹ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 23.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 23-24.

⁵¹ *Ibid.*, p. 24-25.

Os atores subversivos são aqueles que buscam eliminar as instituições ou regras existentes, mas eles não violam as regras da instituição para atingir esse objetivo. Em vez disso, eles disfarçam sua preferência pela mudança institucional, seguem as expectativas institucionais, mas trabalham nos bastidores em favor de mudanças. Embora possam aparentar apoiar o arranjo institucional vigente, eles aguardam o momento adequado para se mover ativamente em direção a uma postura de oposição. Enquanto esperam, podem encorajar mudanças institucionais promovendo novas regras a serem dispostas ao lado das antigas, desviando assim apoio às disposições anteriores. Nesse sentido, os subversivos estão especialmente associado ao tipo de mudança institucional por camadas. A depender das características do contexto político-institucional, eles também podem encorajar mudanças institucionais por meio da conversão e do desvio⁵².

Os agentes de mudança denominados oportunistas são aqueles que têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional. Eles não procuram ativamente preservar as regras e instituições. No entanto, como os custos de se opor ao *status quo* institucional são altos, eles também não tentam mudar as regras. Antes de decidir agir em favor de alguma mudança, os oportunistas tendem a explorar todas as possibilidades existentes na instituição vigente para alcançar seus fins. De fato, o peso dos oportunistas dentro de uma instituição pode ser uma grande fonte de inércia institucional. Sua estratégia de não se arriscar na mobilização por mudanças ajuda a explicar por que mudar o *status quo* institucional costuma ser muito mais difícil do que defendê-lo. Quando os oportunistas chegam a agir para promover mudanças, eles muitas vezes se envolvem em estratégias de mudança institucional por meio da conversão, quando ambiguidades na interpretação ou implementação das regras existentes permitem que elas sejam reinterpretadas⁵³.

Fechando a proposta da teoria da mudança institucional gradual, ao reunir características do contexto político com os tipos de agentes de mudança é possível fazer algumas proposições gerais sobre as características institucionais que tornam mais propício o surgimento de determinados atores. Os rebeldes podem surgir em qualquer ambiente, mas provavelmente irão prosperar em ambientes institucionais caracterizados por possibilidades fracas de veto e por baixa discricionariedade na interpretação e aplicação das regras. Os simbioses da variedade parasita tendem a prosperar no ambiente oposto, naqueles caracterizados por possibilidades fortes de veto e por alta discricionariedade na interpretação e aplicação das regras. Por sua vez,

⁵² MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 25-26.

⁵³ *Ibid.*, p. 26-27.

os subversivos tendem a surgir e prosperar em contextos em que há possibilidades fortes de veto e pouca discricionariedade na interpretação e aplicação de regras. Enquanto os oportunistas tendem a prosperar em ambientes em que há possibilidades fracas de veto e alta discricionariedade na interpretação e aplicação de regras⁵⁴.

Considerando que os agentes de mudança muitas vezes não agem sozinhos, eles costumam formar grupos de coalizões de acordo com os seus interesses. Algumas dessas alianças são diretas. Por exemplo, os interesses dos rebeldes estão, por definição, em conflito com os dos defensores do *status quo*. Assim, os rebeldes buscam formar alianças com outros desafiadores institucionais, ainda que se oponham ao arranjo institucional por motivos diferentes. Os oportunistas, por outro lado, estão disponíveis para todos os tipos de alianças, dependendo dos rumos da política no momento. Outras coalizões são mais intrigantes. Por exemplo, subversivos precisam trabalhar na medida do possível sob o radar dos atores dominantes. Isso significa que apesar de sua preferência por mudanças, eles podem não se alinhar (ao menos não abertamente) com os rebeldes, pois optam por trabalhar nos bastidores. Finalmente, os simbiotes, em ambas as variedades (parasitária ou mutualística), têm interesses amplamente consistentes com a preservação do *status quo* das instituições. Isso os torna aliados naturais dos defensores do *status quo* e oponentes dos desafiadores institucionais, no entanto, como os objetivos substantivos dos simbiotes estão frequentemente em conflito com aqueles dos apoiadores institucionais, estranhas coalizões podem surgir⁵⁵.

Após apresentar as proposições dessa teoria, vale fazer a mesma ressalva feita por Luciana de Rezende Campos Oliveira⁵⁶. O objeto de estudo de James Mahoney e Kathleen Thelen são instituições políticas nacionais, portanto, trata-se de um desenvolvimento teórico que abrange um grupo menos diverso de atores e interesses do que os próprios das instituições internacionais. De fato, observar os padrões de mudança institucional no Sistema ONU é mais dificultoso, especialmente devido a fragmentação institucional e à natureza horizontal da autoridade que caracterizam as relações entre as muitas entidades que compõem sua complexa estrutura. Além disso, algumas linhas de autoridade previstas na Carta da ONU não são verificadas na prática, demandando atenção não só às regras formais, mas também às regras informais.

⁵⁴ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 28-29.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 30-31.

⁵⁶ OLIVEIRA, Luciana de Rezende Campos. **A política e o processo de mudança nas e das Nações Unidas: a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e difusão da iniciativa *Delivering as One UN***. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, PUC-MG, Belo Horizonte, 2018, p. 34-35.

Dessa maneira, ao analisar os processos de mudança na ONU é importante considerar as dinâmicas de vários espaços de tomada de decisão e as lutas políticas travadas em torno dos temas. Isso torna mais complexa eventual explicação sobre os cursos de desenvolvimento da instituição. Por isso também, é interessante partir para um estudo de caso, como fizemos no presente trabalho, pois a limitação do campo de análise torna possível a identificação dos atores envolvidos e dos interesses em jogo.

1.4 O caso das instituições informais

Os estudos sobre instituições costumam se concentrar nas regras formais, entretanto, as regras informais também podem representar importantes incentivos ou restrições para o comportamento dos atores políticos, moldando processos de mudança ou estabilidade institucional.

De fato, muitas das ‘regras do jogo’ que estruturam a vida política são informais. Elas são criadas, aplicadas e reforçadas por fora dos canais oficiais da instituição e podem ser essenciais para explicar determinados resultados institucionais. Portanto, uma boa análise institucional deve considerar tanto regras formais quanto regras informais⁵⁷.

Em termos conceituais, Gretchen Helmke e Steven Levitsky⁵⁸ definem instituições como sendo regras e procedimentos (formais e informais) que estruturam a interação social ao restringir e permitir o comportamento dos atores. A distinção entre instituições formais e informais é menos clara, mas os autores adotam a definição de instituições informais como sendo regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficiais. Essa noção é importante para os fins desse trabalho, pois como se mostrará adiante as operações de paz surgiram como instituições informais dentro da estrutura formal da ONU.

As motivações dos atores para criação de instituições informais variam, a literatura identifica ao menos três motivações. Regras informais podem ser criadas porque as instituições formais estão incompletas. Como as regras formais definem parâmetros gerais para o comportamento, pode ser que elas não abarquem todas as situações possíveis. Nesse caso, as instituições informais surgem como uma maneira de agilizar procedimentos ou abordar problemas não previstos por regras formais. Outra causa para a criação de instituições informais

⁵⁷ HELMKE; Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Comparative Politics**: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, vol. 2, n. 4, pp. 725-740, 2004, p. 725-726.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 727.

é que pode ser que os custos de sua criação sejam mais baratos; pode ser uma estratégia para casos em que as instituições formais existem, mas são ineficazes na prática. Uma terceira motivação para a criação de instituições informais é a busca de objetivos considerados não aceitáveis publicamente. Essa estratégia permitiria a criação de instituições informais que dificilmente resistiriam a um escrutínio público⁵⁹.

Quanto à possibilidade de mudança, as instituições informais são frequentemente caracterizadas como sendo altamente resistentes à mudança, ou com processos longos, lentos e graduais de mudança. No entanto, em alguns casos, as instituições informais podem até mudar rapidamente. Gretchen Helmke e Steven Levitsky⁶⁰ fizeram um esforço teórico para identificar algumas fontes que podem gerar o ímpeto para mudança de uma instituição informal.

Os autores apontam cinco tipos de mudança. Primeiro, quando ocorre mudança no desenho institucional formal. No caso de instituições informais que são endógenas à alguma estrutura formal, uma mudança na concepção das regras formais pode afetar os custos e benefícios de aderir a regras, o que pode gerar rápida mudança da instituição informal. Segundo, quando ocorre mudança na força ou eficácia da instituição formal. Nesses casos, mudanças no nível de aplicação das formalidades de regras alteram os custos e benefícios da adesão a instituições informais que competem ou substituem essas regras.

Outra fonte de mudança das instituições informais é a evolução cultural, alguns estudiosos entendem que a mudança institucional está enraizada principalmente na evolução de valores sociais. Nesses casos a mudança tende a ser lenta e gradual. As instituições informais também podem mudar à medida que mudam as condições do *status quo* que as sustentam, alterações no ambiente externo podem mudar a distribuição de poder e de recursos dentro de uma comunidade, enfraquecendo aqueles atores que se beneficiam de uma determinada instituição informal e fortalecendo aqueles que procuram mudá-la. Outro modo de mudança é através da atualização de crenças ou de mecanismos de coordenação por um número significativo de atores convencidos de que existe uma alternativa nova e melhor. Nesse caso, a mudança de um conjunto de normas pode ocorrer rapidamente.

Através da elucidação desse arcabouço teórico, procuramos incorporar o estudo das instituições informais à nossa análise, levando em consideração que, assim com as regras formais, as regras informais também moldam os desenvolvimentos institucionais.

⁵⁹ HELMKE; Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Comparative Politics**: A Research Agenda. Perspectives on Politics, vol. 2, n. 4, pp. 725-740, 2004, p. 730.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 731-732.

1.5 Virada prática

No nível teórico, as teorias clássicas de Relações Internacionais tendem a fornecer respostas estruturais sobre o poder, mas não explicam claramente o funcionamento concreto do poder na prática internacional⁶¹.

Para compreender melhor nosso ponto de partida teórico, devemos mencionar que nos filiamos aos estudos orientados para a prática nas Relações Internacionais. Com isso, nos afastamos das concepções clássicas de poder (entendido apenas como poder bruto ou recursos materiais) e tentamos entender como o poder é praticado.

Esse olhar para as práticas na política internacional ficou conhecido no campo das Relações Internacionais como ‘virada prática’ e representou uma mudança na maneira de estudar o mundo.

Segundo Christian Bueger e Frank Gadinger⁶², ao adotar a prática como unidade central de análise, as abordagens práticas se afastam de modelos de ação que focam no cálculo de interesses ou na avaliação de normas, ao mesmo tempo em que adotam muitas das suposições que os estudiosos de Relações Internacionais descrevem como culturais.

Ao ver as ‘práticas’ como sendo as coisas que dirigem o mundo, as práticas cotidianas de servidores internacionais, como no caso que pretendemos estudar, tornam-se objeto de investigação e focar nessas práticas nos permite entender melhor as dinâmicas de estabilidade e mudança institucional.

Existe muita confusão em torno do conceito de prática e da própria teoria da prática internacional. Essa teoria, assim como o institucionalismo histórico, enfatiza o processo, ou seja, está mais voltada para entender ‘como’ determinados desenvolvimentos ganharam forma.

O foco da teoria prática não é no interno (dentro da cabeça dos atores), nem no externo (em alguma forma de estrutura), mas entre o interno e o externo. Os teóricos da prática estão interessados em situações concretas de vida em que as práticas dos atores criam e mantêm determinada ordem social⁶³.

Apesar de o conceito de prática ser aberto, Christian Bueger e Frank Gadinger⁶⁴ conseguiram apontar seis pontos definidores das teorias práticas: 1) enfatizam a dimensão

⁶¹ ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. **Power in practice**: Negotiating the international intervention in Libya. *European Journal of International Relations*, Vol. 20(4), pp. 889-911, 2014, p. 890.

⁶² BUEGER, Christian; GADINGER, Frank. **The Play of International Practice**. *International Studies Quarterly*, pp.1-12, 2015, p. 1.

⁶³ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 4-6.

processual da prática; 2) oferecem uma perspectiva distinta sobre conhecimento, ao situá-lo na prática; 3) o conhecimento e a aquisição de conhecimento são processos inerentemente coletivos – grupos distintos aprendem por meio de interação; 4) entendem que as práticas têm materialidade; 5) em vez de assumir totalidades universais, supõe que há ordens múltiplas e sobrepostas – as práticas tanto criam quanto alteram a ordem; 6) adotam um entendimento performativo do mundo – o mundo depende da prática.

Um dos motivos iniciais para o surgimento de teorias práticas nos é muito caro, pois essas teorias se desenvolveram para permitir uma melhor compreensão das mudanças e da contingência. O vocabulário de teoria prática enfatiza a contingência cultural e a historicidade⁶⁵.

Contingência cultural refere-se à probabilidade de um evento cultural ser afetado ou causado por outros. O que é contingente ocorre de maneira eventual, causal, circunstancial, traz a noção de que um mesmo evento poderia ter ocorrido de outra forma ou nem ter ocorrido, a depender da forma como é afetado por outros eventos. A historicidade refere-se à realidade histórica de pessoas e eventos. É a qualidade do que é histórico de colocar as ações em perspectiva temporal.

Quanto à concepção de poder, a partir da virada prática nas Relações Internacionais, desenvolveu-se uma estrutura teórica que aborda como o poder funciona através de práticas e rotinas locais na política mundial.

Segundo Rebecca Adler-Nissen e Vincent Pouliot⁶⁶ alguns recursos de poder emergem da prática, a qual requer trabalho e negociação constantes. Essa abordagem foca em três processos constitutivos de poder na prática: a reivindicação de competência, a habilidade de negociação e o desenvolvimento de domínio reconhecido sob a forma de influência. O resultado é uma compreensão mais ampla sobre poder, que reconhece o papel fundamental das relações sociais na geração de recursos de poder. Assim, o poder deve ser estudado não apenas como a posse de recursos materiais ou como domínio discursivo, mas também da perspectiva do cotidiano das relações sociais, incluindo as maneiras pelas quais vários recursos são colocados em prática.

Os autores utilizaram a concepção de poder na prática para analisar as negociações da intervenção internacional na Líbia, em 2011. Eles selecionaram alguns embaixadores, especialistas políticos e servidores internacionais para responder um questionário sobre suas

⁶⁵ BUEGER, Christian; GADINGER, Frank. **The Play of International Practice**. International Studies Quarterly, pp.1-12, 2015, p. 7.

⁶⁶ ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. **Power in practice**: Negotiating the international intervention in Libya. European Journal of International Relations, Vol. 20(4), pp. 889–911, 2014, p. 909.

percepções das negociações multilaterais para intervenção na Líbia, focando nos pontos de virada das negociações e nas várias táticas e movimentos que os diplomatas usaram para influenciar o processo⁶⁷.

No caso das negociações dentro do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, a França e o Reino Unido conseguiram vencer a relutância dos Estados Unidos e de outros países em intervir na Líbia. Com base no destacamento de suas habilidades diplomáticas, a liderança dessa matéria no Conselho de Segurança foi capturada pelas delegações francesas e britânicas.

Após uma declaração condenando a violência na Líbia e pedindo o fim das hostilidades ter sido aprovado por unanimidade, em 22 de fevereiro de 2011, os britânicos e franceses começaram a pressionar por uma nova resolução com mais força. Para convencer outros membros relutantes do Conselho, como China e Rússia, os diplomatas britânicos e franceses se esforçaram ativamente para se estabelecerem como os mais competentes na questão da Líbia⁶⁸.

A partir do momento em que essa competência foi reconhecida pelas outras partes, franceses e britânicos demonstraram habilidade diplomática ao conseguir minar as reivindicações de outros membros. Em 26 de fevereiro de 2011, o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade a Resolução nº 1970, que invocava a Responsabilidade de Proteger, exigia o fim imediato das hostilidades sob a autoridade do Capítulo VII da Carta da ONU, remetia a situação ao Tribunal Penal Internacional, estabelecia regimes de embargo de armas, proibição de viagens, congelamento de ativos e expressa prontidão do Conselho para considerar medidas adicionais⁶⁹.

Além disso, discursos de servidores da ONU, como do então Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, também contribuíram para elevar a autoridade moral daqueles favoráveis à intervenção. França e Reino Unido se esforçaram para demonstrar para a opinião pública que sua posição tinha alto valor moral, pois alegavam estar em defesa do povo líbio⁷⁰.

Por fim, em 17 de março de 2011, a Resolução nº 1973 do Conselho de Segurança foi aprovada por dez votos favoráveis e cinco abstenções e ampliou ainda mais o escopo da intervenção ao autorizar os membros a tomar “todas as medidas necessárias... para proteger civis”. Ao longo das negociações, os britânicos e os franceses fizeram uso de seus privilégios

⁶⁷ ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. **Power in practice**: Negotiating the international intervention in Libya. *European Journal of International Relations*, Vol. 20(4), pp. 889–911, 2014, p. 897.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 898.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 900.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 901.

institucionais, conhecimento burocrático e reputação para estabelecer sua competência e exercer influência sobre outros membros⁷¹.

Assim, a intervenção internacional na Líbia é um exemplo da importância da prática na política internacional, pois ela foi significativamente moldada por lutas diplomáticas – e não apenas por fatores exógenos, como interesses geoestratégicos, capacidades militares, ou normas. Restou demonstrado como, na prática, representantes dos Estados traduziram suas habilidades em influência real e geraram um poder político que se distanciou da análise estrutural⁷².

Diante do quadro teórico apresentado, em sintonia com a teoria prática, buscaremos reconstituir a dinâmica de influência do Secretário-Geral da ONU na formatação das operações de paz. Ao fazê-lo, lançamos luz sobre a concepção de poder na prática, tentando entender como o poder de agência foi praticado em determinados momentos críticos da história internacional.

1.6 *Process tracing*

O *process tracing* (rastreamento de processos) é uma metodologia de pesquisa que se desenvolveu inicialmente no campo da Psicologia Cognitiva, durante a década de 1960. Na área da Ciência Política, sua primeira definição explícita foi feita em meados de 1980, quando foi apontado como um “método de análise de caso para avaliar processos causais”. Esse método foi muito usado para estudar processos de tomada de decisões⁷³.

Segundo Andrew Bennett e Alexander L. George⁷⁴ o *process tracing* “fornece um termo intermediário comum para os historiadores interessados em explicações históricas e cientistas sociais e políticos que são sensíveis às complexidades dos eventos históricos”. Nesse sentido, faremos uso dessa metodologia, afinal a sequência histórica será importante para o desenvolvimento do argumento desse trabalho.

Por certo, existem diversas definições de *process tracing* e, apesar das divergências, parece existir consenso quanto à defini-lo como um método de pesquisa qualitativa que permite desenvolver hipóteses a partir da identificação e análise de evidências selecionadas em

⁷¹ ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. **Power in practice**: Negotiating the international intervention in Libya. *European Journal of International Relations*, Vol. 20(4), pp. 889–911, 2014, p. 902.

⁷² *Ibid.*, p. 896.

⁷³ ARAÚJO, Carmem E. Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Process tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018, p. 35.

⁷⁴ *In: Ibid.*, p. 37-38.

processos, sequências e conjunturas de eventos, com o objetivo de identificar e rastrear mecanismos causais que expliquem o caso⁷⁵.

No campo das Relações Internacionais, as pesquisas qualitativas podem ser úteis para explicar fenômenos complexos e ajudar a compreendê-los em sua totalidade. O *process tracing* “alia duas características antes em disputa no debate metodológico das Relações Internacionais: inferências a partir de processos históricos (interpretativismo) e rigor metodológico na busca de causalidade (explanação).”⁷⁶

Segundo Andrew Bennett e Alexander L. George, o processo causal que caracteriza o objeto ou fenômeno a ser estudado por meio do *process tracing* pode ser:

(a) linear e simples, o que dificilmente ocorre no campo das Relações Internacionais; (b) composto por variáveis causais não independentes que interagem entre si ou, ainda, (c) constituído por uma sequência de eventos, também conhecido como *path dependent*, o que exige do pesquisador maior atenção à possibilidade de dependência entre os eventos a fim de construir uma explicação válida para o resultado a ser analisado.⁷⁷

Ao estudar os mecanismos causais nos filiaremos a uma ‘posição menos determinista’⁷⁸, pois pretendemos analisar também o contexto em que os processos se inserem. Assim, para compreender os momentos de mudança institucional no desenvolvimento das operações de paz será necessário considerar a conjuntura da política mundial.

Quanto às variações entre os possíveis mecanismos causais que explicam determinado caso, Carmem E. Leitão Araújo e Eleonora Schettini Martins Cunha apresentam a seguinte classificação:

Os mecanismos causais podem ocorrer ou operar num nível de análise micro, quando se trata de atributos dos agentes individuais; no nível macro, quando se observam normas, papéis e estruturas institucionais relacionados a grupos, classes, estado etc.; ou, ainda, ligando os dois níveis. Nessa perspectiva, eles podem ser estruturais, quando relacionados a constrangimentos e oportunidades para a ação política derivados do entorno dos atores; institucionais, próprios de instituições construídas e/ou alteradas pelos atores; ideacionais, originados das ideias e das interpretações do mundo;

⁷⁵ ARAÚJO, Carmem E. Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: Enap, 2018, p. 38-40.

⁷⁶ HENRIQUES, Anna Beatriz Leite; LEITE, Alexandre Cesar Cunha; TEIXEIRA JR, Augusto Wagner Menezes. **Reavivando o método qualitativo**: as contribuições do Estudo de Caso e do *Process Tracing* para o estudo das Relações Internacionais. Revista Debates, Porto Alegre, v. 9, n. 1, pp. 09-23, 2015, p. 12.

⁷⁷ In: *Ibid.*, p. 19.

⁷⁸ ARAÚJO, Carmem E. Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins, *op. cit.*, p. 46.

psicológicos, como regras mentais incorporadas e que resultam em comportamentos regulares.⁷⁹

Em resumo, o *process tracing* é um método que busca produzir inferências causais válidas para explicar determinado caso. A identificação dos mecanismos causais é feita por meio da teoria a ser aplicada, que no nosso caso é o institucionalismo histórico.

Assim, ao combinar elementos teóricos e temporais pretendemos entender se em algum momento o Secretário-Geral da ONU teve poder de agência para interferir no formato das operações de paz das Nações Unidas.

⁷⁹ ARAÚJO, Carmem E. Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: Enap, 2018, p. 47.

CAPÍTULO 2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E HISTÓRIA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Neste capítulo iremos tratar da criação da ONU e do sistema de segurança coletiva. Apresentaremos a estrutura organizacional voltada para a resolução de conflitos e ressaltaremos o papel do Secretário-Geral da ONU no desenvolvimento institucional e história das operações de paz no período de 1948 a 1991.

2.1 Criação da ONU e do sistema de segurança coletiva

Ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o presidente norte-americano, Woodrow Wilson, apresentou um plano de paz de inspiração liberal que continha 14 pontos. O 14º ponto consistia na “formação de uma associação geral de nações” com o fim de evitar os horrores de uma nova guerra total⁸⁰.

Assim, o Tratado de Versalhes (1919) criou a Liga das Nações, também chamada de Sociedade das Nações. Essa organização internacional tinha como principal objetivo promover a cooperação e manter a paz e a segurança internacionais. A criação de um sistema de segurança coletiva pretendia evitar qualquer medida belicosa entre os Estados, pois o eventual Estado agressor se sujeitaria a uma reação coletiva por parte dos demais Estados membros⁸¹.

No entanto, a existência da Liga das Nações, por questões orgânicas e conjunturais, não impediu a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Diante da necessidade de criar uma organização que superasse as fragilidades da Liga das Nações e fosse capaz de evitar novas guerras sistêmicas, as potências aliadas iniciaram tratativas para estabelecer os princípios que deveriam orientar as relações internacionais após o conflito.

A Carta do Atlântico é considerada o primeiro documento relevante que precedeu a fundação da ONU. Ela resultou do encontro do Presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, com o primeiro-ministro do Reino Unido, Winston Churchill, em agosto de 1941. Embora os Estados Unidos ainda não tivessem ingressado oficialmente na Segunda Guerra Mundial, esse documento já trouxe uma visão do mundo pós-guerra e marcou os primeiros passos para a criação da ONU. Entre os seus oito pontos, destacam-se o compromisso de não buscar ganhos territoriais e a esperança de que após o fim da tirania nazista se estabelecesse

⁸⁰ Disponível em: <<https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/index.html?dod-date=108>> Acesso em 15 de setembro de 2020.

⁸¹ Preâmbulo e artigo 11 do Pacto da Liga das Nações.

uma paz que proporcionasse à todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras⁸².

Após a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, em dezembro de 1941, uma série de tratados foram assinados entre os aliados. O primeiro deles foi a Declaração das Nações Unidas, assinada em Washington, em janeiro de 1942. A expressão ‘Nações Unidas’ foi sugerida pelo Presidente Franklin Delano Roosevelt⁸³.

“Na Conferência de Moscou, preparatória para a Conferência de Teerã, em 1943, Cordell Hull, Secretário de Estado norte-americano apresentou aos representantes soviéticos a prioridade da criação de uma organização internacional que substituísse a Sociedade das Nações.”⁸⁴ Em seguida, a Conferência de Teerã, realizada no Irã, entre novembro e dezembro de 1943, reuniu os três grandes líderes mundiais dos aliados: Roosevelt (Estados Unidos), Churchill (Reino Unido) e Josef Stalin (União Soviética). Nesse encontro, eles definiram os espaços de atuação militar de cada país para os próximos conflitos.

Entre agosto e outubro de 1944, a Conferência de Dumbarton Oaks foi realizada em Washington. Delegações dos Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética e China formularam os primeiros projetos do que viria a ser as Nações Unidas. Eles aprovaram as ‘Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral’, na qual constava previsão de seus princípios e finalidades, estrutura e funcionamento dos principais órgãos, inclusive do Secretariado. Esses quatro países, juntamente com a França, que no período ainda estava sob ocupação alemã, viriam a compor o quadro de membros permanentes do Conselho de Segurança na futura organização internacional⁸⁵.

No início de 1945, os aliados já acumulavam algumas vitórias e continuaram formulando acordos para definir a situação política do pós-guerra, que seria marcado pela influência dos Estados Unidos e da União Soviética nos países perdedores do conflito. Assim, em fevereiro de 1945, foi realizada a Conferência de Yalta, na Criméia, dando mais bases para a criação da ONU e onde restou decidida a questão do poder de veto no Conselho de Segurança⁸⁶.

⁸² Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>> Acesso em 15 de setembro de 2020.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira. **A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas**: uma questão institucional. Tese de Doutorado em Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2014, p. 37.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 38-39.

⁸⁶ Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/tratados-segunda-guerra-mundial.htm>> Acesso em 15 de setembro de 2020.

Finalmente, entre abril e junho de 1945, foi realizada em São Francisco, nos Estados Unidos, a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. Nessa conferência, os cinquenta e um delegados aliados revisaram os acordos de Dumbarton Oaks e elaboraram a Carta das Nações Unidas, que ficou disponível para assinatura dos membros a partir de 26 de junho de 1945. A criação oficial da ONU é marcada no dia 24 de outubro de 1945, quando os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a maioria dos demais membros já tinha ratificado a Carta da ONU⁸⁷.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial na frente europeia, após a rendição da Alemanha em 8 de maio de 1945, os aliados se reuniram na Conferência de Potsdam. Realizada em uma região próxima à Berlim, na Alemanha, entre julho e agosto de 1945, a reunião tratou da fragmentação administrativa da Alemanha, indenizações e assuntos relacionados aos tratados de paz para contornar os efeitos da guerra.

Essas conferências e acordos são essenciais para compreender os desdobramentos do mundo após a Segunda Guerra Mundial, encerrada em 2 de setembro de 1945. As diretrizes firmadas entre os aliados moldaram a ordem internacional posterior, que foi marcada por disputas entre ideologias e áreas de influência das duas grandes potências vencedoras – Estados Unidos e União Soviética.

Segundo John G. Ikenberry⁸⁸, a agenda de construção de novas ordens após as duas guerras mundiais implicavam propostas cada vez mais amplas para estabelecer instituições intergovernamentais que uniriam as grandes potências e institucionalizariam suas relações depois de cada guerra. A destruição da ordem anterior pela Segunda Guerra Mundial deu aos Estados Unidos verdadeira oportunidade para liderar a nova ordem mundial.

De fato, o final da Segunda Guerra Mundial representou um momento de conjuntura crítica na história e permitiu que os Estados vitoriosos, liderados pelos Estados Unidos, pudessem reorganizar a ordem mundial com novos arranjos e instituições duradouras.

Assim, a ONU surgiu com o propósito de manter a paz e a segurança internacionais. Para isso, a instituição adota medidas coletivas para evitar ameaças à paz e reprimir atos de agressão, primando pelos meios pacíficos de solução de controvérsias⁸⁹.

⁸⁷ Disponível em: <<https://www.un.org/en/sections/history/history-united-nations/index.html>> Acesso em 15 de setembro de 2020.

⁸⁸ IKENBERRY, John G. **The Rise, Character, and Evolution of International Order**, p. 6. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

⁸⁹ Artigo 1.1 da Carta de São Francisco.

Como menciona Paul Kennedy⁹⁰, a ONU é o projeto mais conhecido e mais ambicioso de governança global. Ao ser estabelecida em 1945, herdou várias características do experimento de cooperação global anterior ao mesmo tempo em que representou um grande avanço em relação às funções outrora exercidas pela Liga das Nações, ampliando suas atividades nos campos de resolução de conflitos e incorporando em sua agenda temas relacionados com direitos humanos e assuntos econômicos, por exemplo. Ademais, como explica Ricardo Seitenfus, a segurança apresentou-se como o primeiro objetivo da nova organização:

O importante capítulo VII da Carta foi elaborado com o fim precípua de tratar desta questão. A ideia essencial consiste na possibilidade de existirem ações preventivas por parte das Nações Unidas. Por conseguinte, a ONU não pretende agir somente de forma a restaurar a paz, mas igualmente tomar iniciativas que impeçam a sua ruptura. Nestas condições, o inimigo a combater não será apenas a guerra, mas a ameaça de guerra.⁹¹

A carta constitutiva da ONU é um dos principais documentos que disciplinam o uso de força militar voltada para manutenção da paz e segurança internacionais, ela criou o sistema de segurança coletiva vigente e as operações de paz são o principal mecanismo desse sistema.

2.2 Atores e órgãos envolvidos na resolução de conflitos

Embora a ONU atribua ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, isso não significa que o Conselho seja o único agente envolvido na resolução de conflitos internacionais. Na verdade, dentro do Sistema das Nações Unidas, diversos atores e organismos lidam diretamente com a resolução de conflitos internacionais⁹². Dentre eles, destacam-se as próprias partes em disputa, o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, a Corte Internacional de Justiça e o Secretário-Geral.

As partes em disputa têm o dever primeiro de resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos⁹³. Assim, cabe aos Estados membros da ONU escolher qual

⁹⁰ KENNEDY, Paul M. **The parliament of man: the past, present, and future of the United Nations**. New York: Vintage Books, 2006, p. xiii.

⁹¹ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 4 ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 130.

⁹² WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 308.

⁹³ Artigo 2.3 da Carta de São Francisco.

meio irão empregar no caso, ou para qual instância irão levar a contenda, sendo indispensável apenas que o meio escolhido seja pacífico.

O artigo 24.1 da Carta de São Francisco confere importante prerrogativa ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em sua atuação para manutenção da paz:

Artigo 24.1 A fim de assegurar uma ação pronta e eficaz por parte das Nações Unidas, os seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.

O Conselho de Segurança pode intervir nas disputas internacionais por meio de decisão própria; através de solicitação de um membro da ONU, seja ele parte ou não da disputa; ou até mesmo a pedido de Estado que, mesmo não sendo membro da ONU, seja parte na disputa – uma vez que a paz é indivisível⁹⁴.

O CSNU é composto, atualmente, por quinze membros, sendo dez rotativos e cinco permanentes (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China). Os membros permanentes detêm poder de veto⁹⁵.

Outro órgão envolvido na resolução de conflitos é a Assembleia Geral das Nações Unidas. “Todos os Estados membros, com direito a um voto, estão representados na Assembleia Geral, órgão central, pleno e totalmente democrático das Nações Unidas.”⁹⁶

A Assembleia Geral é um espaço formal de tomada de decisão. Após as discussões, os Estados membros tem poder de voto igualitário e as decisões são feitas por maioria simples ou qualificada de dois terços em questões consideradas importantes⁹⁷.

No entanto, apesar de o princípio da igualdade soberana constar na Carta da ONU sob a regra de um país um voto, o poder de um Estado de influenciar politicamente a tomada de decisões e os processos de mudança na ONU existe e está relacionado à sua posição no sistema internacional, seus recursos materiais, sua capacidade de criar coalizões e sua relevância dentro do tema em questão⁹⁸.

⁹⁴ Artigo 35, n.ºs. 1 e 2 da Carta de São Francisco.

⁹⁵ Artigos 23 e 27 da Carta de São Francisco.

⁹⁶ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 4 ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 140.

⁹⁷ Artigo 18 da Carta de São Francisco.

⁹⁸ OLIVEIRA, Luciana de Rezende Campos. **A política e o processo de mudança nas e das Nações Unidas: a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e difusão da iniciativa *Delivering as One UN***. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, PUC-MG, Belo Horizonte, 2018, p. 39.

O artigo 10 da Carta de São Francisco⁹⁹ atribui à Assembleia Geral função genérica em termos de resolução de conflitos. Segundo Hee Moon Jo:

A AG tem tratado da solução dos conflitos internacionais, criando comissões de bons ofícios e indicando mediadores em vários casos. Entretanto, há casos em que ela só tem o poder de fazer recomendações e, ademais, conforme o art. 12, ela não pode fazer nenhuma recomendação a respeito da controvérsia ou situação que está sendo tratada pelo CS, a menos que o próprio CS a solicite.¹⁰⁰

Apesar do papel complementar atribuído a Assembleia Geral na resolução de conflitos, durante a Guerra Fria, ela assumiu papel ativo diante da incapacidade do Conselho de Segurança de tomar decisões devido a imposição de vetos pelos membros permanentes. Essa passagem será desenvolvida posteriormente para melhor compreensão do desenvolvimento institucional das operações de paz.

Por sua vez, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) é o principal órgão judiciário das Nações Unidas e todos os membros da organização são partes no Estatuto da Corte Internacional de Justiça¹⁰¹. A atuação da Corte é viabilizada pelo compromisso dos Estados partes em se submeterem as suas decisões.

A CIJ exerce duas funções: de natureza contenciosa e de natureza consultiva. O parecer consultivo não tem força vinculante, ou seja, não obriga os organismos da ONU, mas tende a ser observado por sua força moral. Diferentemente, as decisões proferidas pela CIJ no exercício da função contenciosa, são definitivas e obrigatórias para os Estados em disputa. Se uma das partes deixar de cumprir a decisão da CIJ, o Estado vencedor poderá recorrer ao Conselho de Segurança da ONU, que, se julgar necessário, irá tomar medidas para exigir o cumprimento da decisão¹⁰².

Ademais, a Corte é composta por quinze juízes, e não pode contar com mais de um juiz de mesma nacionalidade. Cada membro tem um mandato de nove anos, reconduzível, sendo que há renovação de um terço a cada três anos. O fato de a renovação não ser integral visa preservar certa continuidade na corte¹⁰³.

⁹⁹ “Artigo 10. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com os poderes e funções de qualquer dos órgãos nela previstos, e, com exceção do estipulado no Art. 12º, poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles, conjuntamente, com a referência a quaisquer daquelas questões ou assuntos.”

¹⁰⁰ JO, Hee Moon. **Introdução ao direito internacional**. São Paulo: LTr, 2000; p. 511.

¹⁰¹ Artigo 92 da Carta de São Francisco.

¹⁰² Artigo 94 da Carta de São Francisco.

¹⁰³ Artigos 3.1 e 13.1 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Com maior relevância para os fins deste trabalho, temos o Secretário-Geral da ONU, que tem a atribuição de chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais¹⁰⁴. “Em virtude desta disposição, o Secretário-Geral pode ativar a intervenção do Conselho nos casos em que nenhum governo tome a iniciativa de solicitar. O artigo 99 tem por objetivo mediar esta necessidade.”¹⁰⁵

O Secretário-Geral é o funcionário mais graduado da ONU. Sobre a condução e mandato do Secretário-Geral, Ricardo Seitenfus explica que:

Ele é nomeado pela Assembleia Geral, seguindo recomendação do Conselho de Segurança. Portanto, o Secretário deve reunir, entre outras vontades, a unanimidade dos membros permanentes do Conselho. Como a Carta não previu a duração de seu mandato, a Assembleia Geral definiu, através de uma resolução, que seria de cinco anos, podendo ser reconduzido uma vez.¹⁰⁶

O mandato é exercido pessoalmente, mas o Secretário-Geral conta com funcionários do Secretariado e especialmente com representantes e enviados especiais que trabalham diretamente como observadores ou mediadores de conflitos.

Na verdade, o Secretário-Geral da ONU cumula duas funções¹⁰⁷: a de chefe administrativo do escritório da organização e a de ‘cabeça’ do Secretariado, que é um dos seis principais órgãos das Nações Unidas – ao lado da Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Corte Internacional de Justiça, Conselho Econômico e Social e Conselho de Tutela (este último está extinto desde 1994, quando Palau, no Pacífico, que era o último território sob tutela internacional da ONU, tornou-se um Estado soberano).

Além da posição institucional, a visibilidade contínua conferida ao Secretário-Geral deriva de seu dever de reportar o estado da política mundial aos órgãos deliberativos da ONU. Esses relatórios tratam de controvérsias, cooperação e do estado do progresso em direção aos objetivos estabelecido na Carta da ONU. A mensagem assinada pelo Secretário-Geral da ONU frequentemente oferece ao público geral estímulos para tomada de consciência global. Oferece

¹⁰⁴ Artigo 99 da Carta de São Francisco.

¹⁰⁵ NGUYEN Quoc Dinh, DAILLIER, Patrick & PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 868.

¹⁰⁶ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 4 ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 152.

¹⁰⁷ WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 161.

também uma visão de mundo mais imparcial do que aquela que os diplomatas ou representantes de governos poderiam fazer publicar¹⁰⁸.

2.3 Capacidade de agência do Secretário-Geral

A autonomia e a capacidade de influência dos Secretariados internacionais são proporcionais ao seu prestígio em relação aos demais atores do sistema, mas também são influenciadas por fatores conjunturais externos. Na verdade, a autoridade do Secretário-Geral da ONU apoia-se fundamentalmente em sua autoridade moral¹⁰⁹.

Essa autoridade moral decorre da presunção de que o Secretário-Geral seria mais imparcial do que os Estados. Enquanto cada Estado promove seus próprios interesses nacionais, as Organizações Internacionais são criadas para corporificar e proteger uma ampla gama de princípios e valores comuns. Assim, o Secretário-Geral da ONU se vale do status organizacional de protetor da paz e segurança internacionais para criar autonomia em relação aos Estados membros. Enquanto os Estados são autointeressados, o Secretário-Geral representa os interesses da comunidade internacional, o que lhe confere maior autoridade moral para defender suas agendas e ações¹¹⁰.

As bases normativas para independência e imparcialidade do Secretário-Geral estão consolidadas no artigo 100 da Carta de São Francisco, o qual transcrevemos a seguir:

Artigo 100.1. No desempenho de seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à organização. Abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a Organização.

2. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do Secretariado e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções.

A autonomia do Secretário-Geral deriva em grande parte de sua autoridade. Ele tem uma autoridade decorrente de seu papel funcional, referente ao que foi formalmente delegado ao seu gabinete e adicionalmente uma autoridade devido à sua posição moral e à sua posição

¹⁰⁸ GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 2.

¹⁰⁹ BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004, p. 15.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 23.

como representante da comunidade internacional. No entanto, devemos reconhecer que sua autoridade é limitada e dificilmente o ocupante do cargo consegue se engajar em alguma política que seja frontalmente contrária à interesses bem definidos das Grandes Potências¹¹¹.

Nesse sentido, Michael N. Barnett e Martha Finnemore utilizam como exemplo a criação e expansão das operações de paz da ONU. Os autores defendem que os Secretários-Gerais, Dag Hammarskjöld e Boutros Boutros-Ghali, foram sim capazes de usar sua autoridade e autonomia para, respectivamente, ajudar a criar e desenvolver as operações de paz. No entanto, pontuam que essas ações tiveram o apoio de Estados membros importantes.

Para os fins deste trabalho será importante ter em mente que a atuação dos Secretários-Gerais é a atuação de um burocrata e, como tal, eles podem usar regras estrategicamente ou forçar alguma interpretação para buscar agendas alternativas. A maneira como eles avaliam performances passadas e lidam com mudanças em seu entorno gera adaptações e reinterpretções das regras existentes. Assim, a relação entre os burocratas e as regras é mutuamente constituída¹¹² e é nessa medida que os Secretários-Gerais podem imprimir suas habilidades pessoais para tentar alcançar os propósitos das Nações Unidas¹¹³.

Sobre o poder de influência do Secretário-Geral nas decisões da ONU, Luciana de Rezende Campos Oliveira afirma que:

A influência do Secretariado e do Secretário-Geral sob decisões da ONU se relaciona aos papéis políticos e institucionais que eles desempenham. O papel institucional desempenhado por esses atores se relaciona a suas funções administrativas e técnicas. Os relatórios anuais do Secretário-Geral, que são baseados em informações coletadas pelo Secretariado, analisam o estado atual do trabalho da ONU e apresenta dados que embasarão o julgamento e a decisão de estados-membros. Isso é especialmente verdade em relação a assuntos financeiros e orçamentários. Além disso, a responsabilidade de tomar decisões delegada ao Secretariado também o empodera a ter influência na tomada de decisão na ONU. Se o poder de influência do Secretariado é limitado em relação ao dos estados-membros, a influência de atores não-governamentais e privados é ainda menor.¹¹⁴

¹¹¹ BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004, p. 154.

¹¹² *Ibid.*, p. 19-20.

¹¹³ Artigo 1 da Carta da ONU.

¹¹⁴ OLIVEIRA, Luciana de Rezende Campos. **A política e o processo de mudança nas e das Nações Unidas: a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e difusão da iniciativa *Delivering as One UN***. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, PUC-MG, Belo Horizonte, 2018, p. 41.

De fato, quando comparado ao poder de influência dos Estados membros, o Secretariado tem poder mais limitado. Ainda assim, segundo Edward Newman¹¹⁵, há casos em que o Secretário-Geral se mostrou eficaz no estabelecimento de agendas e influenciando políticas nacionais e das Nações Unidas. Isso porque, segundo o autor, o poder pode ser o árbitro final na política internacional, mas os recursos do Secretário-Geral – autoridade e legitimidade – podem existir sem poder e têm impacto nos resultados políticos.

Assim como Leon Gordenker¹¹⁶ em sua obra sobre o Secretário-Geral da ONU e o Secretariado, advertimos que ainda que provavelmente não exista nenhuma teoria geral capaz de explicar satisfatoriamente os múltiplos fatores de ordem política, econômica, social, legal, organizacional e pessoal que moldam o Secretário-Geral e o Secretariado, procuraremos estabelecer algumas proposições plausíveis sobre as funcionalidades do cargo e sobre como seus ocupantes operaram em determinadas situações. As funções atribuídas institucionalmente ao Secretário-Geral da ONU trazem tanto potencialidades quanto limitações, da mesma forma, sua atuação pode ser marcada tanto por realizações quanto por fracassos.

Nesse sentido, é interessante apresentar alguns exemplos sobre a atuação e influência exercida pelos primeiros ocupantes do cargo de Secretário-Geral da ONU em temas relacionados com a resolução de conflitos.

O norueguês Trygve Halvdan Lie foi o primeiro Secretário-Geral da ONU, seu mandato se estendeu entre 1946 e 1952. Ele foi o único que resignou ao cargo antes do término do mandato. Seu estilo era assertivo e, apesar das limitações impostas pela Guerra Fria, ele buscou defender os interesses das Nações Unidas. Seu posicionamento em relação à Guerra da Coreia (1950-1953), por exemplo, defendendo medidas de segurança coletiva por parte da ONU em face da Coreia do Norte, tornaram sua posição insustentável. Sua abordagem assertiva fez com que ele antagonizasse com membros poderosos da organização, como a União Soviética, e quando percebeu que não conseguiria mais desempenhar suas funções adequadamente, renunciou ao cargo. A renúncia como consequência de seu ativismo representou bem as limitações do papel político do Secretário-Geral¹¹⁷.

O sueco Dag Hammarskjöld sucedeu Trygve Halvdan Lie e se tornou o segundo Secretário-Geral da ONU. A Crise do Canal de Suez (1956), ocorreu durante a sua gestão (1953-1961). Alguns autores consideram que a operação de paz autorizada para conter

¹¹⁵ In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 179.

¹¹⁶ GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 3.

¹¹⁷ WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by), *op. cit.*, p. 180.

hostilidades no Canal de Suez (UNEF I) foi de fato a primeira operação de paz (*peacekeeping*) da história da ONU, isso porque as operações anteriores eram restritas apenas à observação.

Nessa ocasião, a nacionalização do Canal de Suez por parte do presidente egípcio, Gamal Abdel Nasser, provocou a reação contrária de França, Reino Unido e Israel, culminando na Guerra de Suez (1956-1957). Essa situação gerou um impasse para a comunidade internacional, pois como França e Reino Unido eram partes interessadas no conflito e também são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, o envio de tropas de paz ficava bloqueado pelos seus vetos no Conselho¹¹⁸.

Com isso, outros membros do Conselho de Segurança favoráveis à intervenção da ONU, se voltaram para o Secretariado para buscar uma solução criativa. As conversas iniciais que levaram à invenção do *peacekeeping* ocorreram entre o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld e o embaixador canadense Lester Pearson. Hammarskjöld já estava propenso à ideia de conferir um papel maior à ONU e ficou ainda mais convencido quando percebeu que os próprios Estados apoiavam essa ideia e que essa crise era uma oportunidade para que a ONU pudesse demonstrar sua relevância ao tratar de um tema crítico. Dessa forma, após as discussões sobre paz e segurança terem sido levadas para a Assembleia Geral da ONU – por meio de uma importante decisão institucional que será mais bem explicada a seguir – Hammarskjöld anunciou a criação de uma força de paz neutra que substituiria a França e o Reino Unido e se colocaria entre Egito e Israel¹¹⁹. Esse caso representou bem a possibilidade de o Secretário-Geral exercer influência na tomada de uma escolha política em momentos em que há apoio de outros atores fortes.

É muito comentado que Dag Hammarskjöld parecia ser uma aposta segura e pacificadora para o Conselho de Segurança. Sua candidatura ao cargo de Secretário-Geral da ONU havia sido sugerida pelo governo francês, sendo conhecido por ser um burocrata de destaque no contexto da cooperação econômica europeia. Por isso, sua proeminência no contexto das operações de paz, assim como a expansão do escopo que promoveu em seu gabinete, foram inesperadas. Sua atuação acabou levando a um incidente com a União Soviética, que o acusou de partidarismo na missão de paz da ONU para o Congo. A União Soviética chegou a anunciar que se oporia a recandidatura de Hammarskjöld e, sem sucesso,

¹¹⁸ GOMES, Aureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução**: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, USP, São Paulo, 2008, p. 74-75.

¹¹⁹ BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**: international organizations in global politics. New York: Cornell University Press, 2004, p. 126.

sugeriu que o Secretariado deveria passar a ser comandado por um comitê formado por três pessoas, o que na época ficou conhecido como *troika*¹²⁰.

No entanto, a dúvida sobre a sua recondução ao cargo perdeu seu objeto com a sua morte. Muito atuante, Dag Hammarskjöld morreu no exercício do cargo, em um controverso acidente aéreo quando estava a caminho da Rodésia do Norte, atual Zâmbia, para discutir um cessar-fogo com o congolês Tshombe. Dag Hammarskjöld era candidato ao Prêmio Nobel da Paz de 1961 e foi premiado com o título póstumo¹²¹.

O birmanês U Thant foi o terceiro Secretário-Geral da ONU e seu mandato transcorreu entre 1961 e 1971. U Thant teve um perfil mais discreto e mais focado em questões de desenvolvimento econômico, afinal ele exerceu o cargo envolto nas sombras da ideia da *troika*¹²² – que a União Soviética continuava defendendo. Durante a crise no Congo (1960-1965)¹²³, U Thant teve posição cautelosa e legalista e se ateve estritamente aos limites do mandato ao lidar com a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)¹²⁴.

Além disso, U Thant desempenhou um papel significativo na diminuição de tensões durante a Crise dos Mísseis de Cuba (1962). Nos bastidores, bem como em discursos ele tentava promover um acordo na Guerra do Vietnã (1955-1975), questão essa que nunca tinha sido tratada pelo Conselho de Segurança¹²⁵.

Segundo Edward Newman¹²⁶, a partir da década de 1970 a ONU passou um período de desconforto generalizado e de desilusão em relação às organizações multilaterais, especialmente por parte de países ocidentais e dos Estados Unidos. A Guerra do Vietnã, o controle de armas, os processos de paz do Oriente Médio e as crises de descolonização são exemplos de temas críticos tratados de maneira periférica ou não discutidos pela organização.

O austríaco Kurt Waldheim foi o quarto Secretário-Geral da ONU. Sua gestão foi entre 1972 e 1981 e no cenário já explicitado, de um ambiente político complicado, não poderia ter

¹²⁰ GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 11.

¹²¹ Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/lists/all-nobel-peace-prizes/>> Acesso em 10 de novembro de 2020.

¹²² O termo *troika* faz referência a um veículo russo puxado por três cavalos.

¹²³ Foi um período marcado por muita violência e caos institucional. Após diversas demandas dos congolezes por independência nacional, a Bélgica concordou com a independência de sua antiga colônia. Entretanto, a crise continuou após a independência. A revolta dos congolezes continuou e o conflito tomou várias formas, envolvendo lutas anticoloniais, conflitos tribais e uma guerra separatista na província de Katanga (rica na extração de pedras preciosas e minerais). Nesse contexto, foi aprovado o envio de tropas da ONU para restaurar a paz.

¹²⁴ O'NEILL, John Terence; REES, Nicholas. **United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era**. New York: Routledge, 2005, p. 94.

¹²⁵ GORDENKER, Leon, *op. cit.*, p. 12.

¹²⁶ In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 181-182.

tido grande impacto nos desenvolvimentos relacionados com a resolução de conflitos. Segundo Leon Gordenker¹²⁷, ele foi conduzido ao cargo de Secretário-Geral pelo Conselho de Segurança sem especial oposição e cumpriu dois mandatos em um período em que a organização passava por um momento de bastante indiferença. Kurt Waldheim promoveu a ideia de que o Secretário-Geral deveria ter um papel importante em negociações internacionais, como naquelas envolvendo o conflito israelo-palestino (1948-presente), mas teve pouco efeito decisivo nessa questão. Posteriormente, ele chegou a ser Presidente da Áustria, entre 1986 e 1992.

O peruano Javier Pérez de Cuéllar foi o quinto a ocupar o cargo de Secretário-Geral da ONU, o fez entre 1982 e 1991. Ele teve forte apoio de seu governo e de grande parte dos países da América Latina. Durante o início de seu mandato enfrentava o mesmo tipo de restrição próprio da Guerra Fria e da baixa crença no multilateralismo. Ele representava uma abordagem calma para o Secretariado e sua atuação foi concentrada na diplomacia de bastidores que teve um efeito significativo na redução de conflitos na América Central, especialmente em El Salvador e na Nicarágua, além de ter ajudando a organizar a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão¹²⁸.

Com efeito, a posição que o Secretário-Geral ocupa na cúpula do Secretariado e seu envolvimento constante com processos de decisão de outros órgãos da ONU abrem caminho tanto para iniciativas de natureza administrativa quanto política. No entanto, essa abertura não torna o Secretário-Geral imune às restrições políticas impostas pelos Estados membros da ONU, os quais perseguem distintos objetivos políticos dentro da organização.

2.4 Desenvolvimento institucional e história das operações de paz (1948-1991)

Considerando o percurso histórico das operações de paz, nota-se que, quando foi criada, a ONU não conseguia exercer sua principal função plenamente. No período da Guerra Fria (1947-1991), a disputa ideológica e a busca por zonas de influência por parte das grandes potências, restringiram a atuação da instituição e paralisaram o funcionamento do Conselho de Segurança – principal órgão competente para tratar de questões envolvendo paz e segurança internacionais e responsável por autorizar mandatos de operações de paz.

Nesse período, as operações de paz das Nações Unidas tiveram que se adaptar à realidade da política internacional. A sequência de eventos mostra que as mudanças na

¹²⁷ GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 12.

¹²⁸ *Ibid.*

institucionalização das operações de paz foram apenas graduais, não tendo ocorrido nenhuma grande mudança que fosse capaz de alterar a trajetória de desenvolvimento das operações.

Apesar da ausência de disposições expressas na Carta de São Francisco sobre as operações de paz, elas se consolidaram como o principal instrumento de resolução de conflitos e manutenção da paz no sistema de segurança coletiva da organização.

Historicamente, as missões de paz surgiram como instituições informais. De maneira improvisada elas iriam preencher uma lacuna da Carta da ONU. O artigo 43¹²⁹ mencionava um acordo para regulamentar a disponibilização de recursos por parte dos Estados membros para contribuir com a manutenção da paz e segurança internacionais, mas ele permanecia pendente de regulamentação. Nem mesmo sobre a terminologia adequada para tratar das operações de paz existe consenso, uma vez que a terminologia tende a refletir preferências políticas de determinados países¹³⁰.

Fato é que as operações de paz vieram ocupar um espaço que permanecia sem regulamentação expressa na Carta da ONU. Como explicado, quando as instituições formais estão incompletas, os atores são motivados a criar instituições informais. Dessa forma é que surgiram as operações de paz das Nações Unidas.

Considerando que as operações de paz não se enquadram estritamente no Capítulo VI (Solução Pacífica de Controvérsias), nem no Capítulo VII (Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão) da Carta da ONU, já foi aventada a criação de um capítulo intermediário para tratar do tema, mas, até o momento, a Carta não foi emendada para regulamentar expressamente a matéria.

Quando foi Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, situava as operações de paz em um imaginário “Capítulo VI e meio”¹³¹. Talvez o fato deste capítulo não existir até hoje seja um exemplo da limitada possibilidade de os Secretários ditarem pautas envolvendo a resolução de conflitos.

¹²⁹ “Artigo 43. 1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais. 2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas. 3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e Membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de Membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais.”

¹³⁰ UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed., Brasília: FUNAG, 2015, p. 28-30.

¹³¹ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999, p. 71-72.

Do ponto de vista jurídico, o problema da ausência de norma expressa na Carta da ONU prevendo as operações de paz é solucionado pela teoria dos poderes implícitos das organizações internacionais. Segundo essa teoria, além dos poderes previstos em suas cartas constitutivas, há outros implícitos, que decorrem dos objetivos da organização – o que permite que a ONU estabeleça operações de paz adequadas à consecução de seus fins¹³².

Como explica Eugenio Diniz¹³³, embora se afirme que as operações de paz decorrem do próprio ideário de segurança coletiva, o fato é que elas surgiram sem qualquer regulamentação na Carta da ONU. Assim, sua base jurídica foi sendo construída consuetudinariamente, a partir de cada caso em particular. Portanto, na prática, os limites e regulamentação de determinada operação de paz são individualizados, pois constam nos termos do mandato emitido pelo Conselho de Segurança quando da autorização de cada operação.

Com efeito, como não tinha mecanismos próprios para agir (devido à ausência de previsão expressa), as primeiras operações de paz realizadas no âmbito das Nações Unidas eram apenas de observação. Consistiam na elaboração de mandatos específicos para monitoramento dos conflitos, é o caso da UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*) para a estabilização do Oriente Médio, de 1948 e da UNMOGIP (*Military Observer Group in India and Pakistan*) para o cessar-fogo entre Índia e Paquistão, de 1949¹³⁴.

A UNEF I (*United Nations Emergency Force I*) representou um marco na dinâmica das operações de paz, ela contou com pessoal armado para conter as hostilidades durante a Crise do Canal de Suez, no Egito, em 1956. Lançada em 1960, a ONUC (*United Nations Operation in the Congo*) foi a primeira missão de larga escala e foi marcada por perdas significativas de funcionários da ONU que serviram nessa missão, incluindo o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld¹³⁵.

Entre as décadas de 1960 e 1970, a ONU estabeleceu mais três missões de curto prazo: DOMREP (*Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic*) na República Dominicana, em 1965; UNSF (*UN Security Force in West New Guinea*) na Nova Guiné Ocidental, em 1962; e UNYOM (*United Nations Yemen Observation Mission*) no Iêmen, em 1963¹³⁶.

¹³² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 8 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986, p. 579.

¹³³ In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e debates**. vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 304.

¹³⁴ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>> Acesso em 15 de julho de 2020.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

No mesmo período, foram estabelecidas outras quatro missões de longo prazo: UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*) no Chipre, em 1964; UNEF II (*United Nations Emergency Force II*) para supervisionar o cessar-fogo entre Egito e Israel, em 1973; UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*) na questão Israel-Síria em Golã, em 1974; e UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) no Líbano, em 1978¹³⁷.

Essas experiências iniciais ajudaram a formar os princípios básicos que devem ser observados nas operações de paz: consentimento das partes, imparcialidade e uso mínimo de força (limitada a legítima defesa e defesa do mandato)¹³⁸.

O consentimento das partes envolvidas atende ao princípio da soberania dos Estados e confere liberdade para que os funcionários da ONU atuem da melhor forma possível no território do conflito. No entanto, a questão do consentimento pode se tornar difícil quando há escalada de violência em territórios disputados por grupos de poder sobrepostos ou indefinidos.

A imparcialidade é crucial para manter o consentimento e a cooperação das principais partes, mas não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade. As forças de paz das Nações Unidas devem ser imparciais em suas relações com as partes no conflito, mas não neutras na execução de seu mandato¹³⁹. Como pondera Eugenio Diniz¹⁴⁰, o entendimento acerca do real significado dos princípios das operações de paz foi se moldando conforme se verificavam dificuldades concretas em sua operacionalização. Isso também ocorreu em relação ao princípio da imparcialidade, que deve ser compreendido não como imparcialidade absoluta em relação às partes em conflito, mas sim em termos de conformidade com os princípios da Carta da ONU.

Em regra, a ONU e todos os seus membros devem evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força¹⁴¹, assim, uma operação de paz só deve usar a força como último recurso. Portanto, o uso da força deve ser limitado a legítima defesa ou a estrita defesa do mandato, no caso de alguma medida de força ter sido expressamente autorizada pelo Conselho de Segurança. O conceito de legítima defesa nas operações de paz evoluiu¹⁴² da legítima defesa estrita de seus membros para incluir a legítima defesa dos componentes da missão (o que incluiria agências humanitárias, por exemplo) e a legítima defesa do mandato da missão, a fim de permitir que o mandato conferido pudesse ser executado.

¹³⁷ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>> Acesso em 15 de julho de 2020

¹³⁸ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>> Acesso em 15 de julho de 2020.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *In*: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). **Relações Internacionais do Brasil:** temas e debates. vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 310-312.

¹⁴¹ Artigo 2.4 da Carta de São Francisco.

¹⁴² LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.), *op. cit.*, p. 312.

Nesse ponto, é possível verificar que a evolução dos princípios que orientam as operações de paz da ONU ocorreu de forma gradual. Pode se dizer que os princípios que orientam as operações de paz da ONU se modificaram lentamente ao longo do tempo, de maneira incremental, especialmente pelos tipos de mudança institucional denominados conversão e desvio, à medida que as normas foram sendo reinterpretadas ou tiveram seu modo de operacionalização alterado.

O fato de os desenvolvimentos envolvendo as operações de paz terem se dado prioritariamente de forma gradual, ao menos durante o período da Guerra Fria, reforça a tese de agência do Secretário-Geral. A mudança gradual é exatamente o acumulado de pequenas alterações de forma lenta ao longo do tempo, assim, junto com outros fatores, as pequenas práticas de cada Secretário-Geral é que conduziram a um caminho institucional diverso do original, culminando na mudança gradual.

Para além disso, é possível distinguir as operações de paz entre aquelas realizadas durante o período da Guerra Fria e aquelas realizadas no período posterior. As operações de paz realizadas durante o período da Guerra Fria são normalmente reconhecidas como operações tradicionais. Nessas operações, as forças usavam armamentos leves e atuavam após o cessar fogo, com o objetivo de facilitar as negociações entre os Estados.

Segundo Silke Weinlich¹⁴³, a transição de um modelo de operações de paz próprio do período da Guerra Fria para um modelo mais característico do século XXI foi avançando através de uma sequência de um grande número de decisões tomadas por variados atores na sede da ONU, nas capitais nacionais e nos campos com operações em curso. Mudanças sistêmicas, como o fim da Guerra Fria ou o relativo aumento de conflitos internos, também desempenharam papel importante nessa mudança. Ambos os modelos possuem distinções em suas características institucionais, operacionais e conceituais.

Segundo Juliana de Paula Bigatão¹⁴⁴, as poucas operações de paz autorizadas até 1987 eram em sua maioria “com mandatos que objetivam o monitoramento de cessar-fogos, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz definitivos.”

Para autorizar uma operação de paz são necessários nove votos dos membros do Conselho de Segurança (incluindo a concordância dos cinco membros permanentes, uma vez

¹⁴³ WEINLICH, Silke. **The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 6.

¹⁴⁴ In: MATIJASIC, Vanessa Braga (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 15.

que estes têm poder de veto)¹⁴⁵. Especialmente no período da Guerra Fria, a existência de interesses divergentes entre os Estados detentores do poder de veto acabou inviabilizando uma atuação mais ampla da ONU na resolução de conflitos.

Alex J. Bellamy, Stuart Griffin e Paul Williams¹⁴⁶ mencionam que entre 1945 e 1990, o direito de veto foi usado 238 vezes pelos membros permanentes do Conselho de Segurança, evidenciando o grau de inoperância da organização, resultante de suas próprias regras institucionais que acabaram por refletir o contexto político de divisão do mundo e antagonismos protagonizados por Estados Unidos e União Soviética.

A continuidade dessa situação limitante demonstrava que uma instituição criada com a finalidade de garantir a paz e a segurança internacionais não conseguia cumprir seus objetivos por restrições de suas próprias normas de funcionamento. Diante da incapacidade do Conselho de Segurança de tomar decisões devido a imposição de vetos pelos membros permanentes, a Assembleia Geral teve a chance de assumir um papel mais ativo na resolução de conflitos.

É o que aconteceu no caso da UNEF I, por exemplo. Como mencionado, ela foi criada para conter hostilidades referentes à Crise do Canal de Suez, no Egito, em 1956, mas curiosamente a operação não foi autorizada pelo CSNU, pois o Reino Unido e a França eram partes diretamente interessadas e tinham vetado a questão. A operação só se materializou porque foi autorizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), com base no precedente da Resolução nº 377 de 1950 – conhecida como *Uniting for Peace* – a qual possibilitava que nas situações em que o CSNU não chegasse a uma decisão por estar bloqueado, os debates sobre guerra e paz podiam ser transferidos para a AGNU¹⁴⁷.

Proposta pelo Secretário de Estado dos Estados Unidos, Dean Acheson, em resposta aos diversos vetos da União Soviética, a citada Resolução nº 377 – *Uniting for Peace* – transferiu para a Assembleia Geral a competência para tratar de assunto de paz e segurança internacionais, até então exclusivos do Conselho de Segurança¹⁴⁸.

Restou decidido que “se o Conselho de Segurança, por falta de unanimidade dos membros permanentes, deixar de exercer sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais em qualquer caso em que pareça haver uma ameaça à paz,

¹⁴⁵ Artigo 27 da Carta de São Francisco.

¹⁴⁶ In: GOMES, Aureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução**: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, USP, São Paulo, 2008, p. 73-74.

¹⁴⁷ FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013, p. 59-61.

¹⁴⁸ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 4 ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 141.

violação da paz ou ato de agressão, a Assembleia Geral considerará o assunto imediatamente com a finalidade de fazer recomendações apropriadas aos membros para medidas coletivas, incluindo, no caso de violação da paz ou ato de agressão, o uso da força armada quando necessário, para manter ou restaurar paz e segurança internacionais”.

Como o alargamento das prerrogativas da Assembleia Geral foi contestado por alguns Estados, a Resolução nº 377 foi poucas vezes invocada na história da organização. Apesar das diversas chamadas do Secretário-Geral e de outros para um papel mais ativo do órgão, com a revitalização do Conselho de Segurança após o final da Guerra Fria, a Assembleia Geral teve seu papel marginalizado na resolução de disputas¹⁴⁹.

Podemos observar que desde a primeira operação de paz da história da ONU até o presente momento, foram realizadas ao todo setenta e uma operações de paz no transcurso de setenta e três anos (1948-2021). Do total, apenas vinte e quatro foram autorizadas e iniciadas ainda durante o período da Guerra Fria (1947-1991)¹⁵⁰. Se desconsiderarmos também as operações de paz autorizadas a partir do final da década de 1980 – quando não tinha ocorrido ainda a dissolução oficial da União Soviética (1991), mas já existiam sinais de maior abertura política e econômica, bem como de seu declínio, simbolicamente desde a queda do Muro de Berlim, em 1989 – restariam apenas quatorze operações de paz autorizadas pela ONU entre 1948 e 1987.

Eduardo Uziel explica bem como a relação da União Soviética com as Nações Unidas já vinha mudando desde o final da década de 1980, possibilitando significativo aumento do número de operações de paz autorizadas pela ONU:

A partir de 1987, Gorbachev adotou uma postura propositiva nas Nações Unidas, a qual conferia particular importância para as missões de paz. Os soviéticos não só pagaram suas consideráveis dívidas para o orçamento específico, mas propuseram também a criação de reservas operacionais e a reestruturação da burocracia. Passaram a apoiar ou a propor o uso das missões em vários cenários antes inacessíveis – inclusive no Afeganistão. Esse ativismo soviético foi visto com desconfiança inicial pelos EUA, mas foi gradativamente aceito, de forma seletiva. Como resultado, entre maio de 1988 e dezembro de 1992, foram estabelecidas 14 operações. O orçamento cresceu de cerca de US\$ 260 milhões em janeiro de 1988 para US\$ 1,69 bilhão em 1992, alcançando US\$ 3,6 bilhões em 1994. Outras 14 seriam estabelecidas

¹⁴⁹ WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 309.

¹⁵⁰ Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations>> Acesso em 11 de outubro de 2020.

entre 1992 e 1996, apesar dos grandes problemas na ex-Iugoslávia, na Somália e em Ruanda.¹⁵¹

De qualquer forma, o período posterior à Guerra Fria concentrou, em menos tempo, número muito superior de operações de paz autorizadas. O referencial numérico é indicativo da maior capacidade de resposta da comunidade internacional após mudanças no contexto político e no desenvolvimento institucional das operações de paz.

Como lembra Juliana de Paula Bigatão¹⁵², o envolvimento da ONU, entre 1988 e 1989, em operações de paz em países que até então eram inalcançáveis pelas vias institucionais devido a influência que as superpotências exerciam sobre eles – como Angola, Namíbia e alguns países da América Central – representou uma rápida expansão da agenda de segurança internacional e resolução de conflitos da ONU. Os esforços da instituição em reduzir tensões em diversos conflitos ao redor do mundo foram reconhecidos e o Prêmio Nobel da Paz de 1988 foi concedido às Forças de Paz da ONU (*Peacekeeping Forces*).

2.5 Papel limitado do Secretário-Geral

Em um discurso realizado na Universidade da Califórnia, em Berkeley, no verão de 1955, o segundo Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, fez uma observação que corrobora com a visão apresentada:

Com razão se diz que as Nações Unidas são o que os países-membros fazem dela. Mas pode-se dizer também que, dentro dos limites de agência impostos pela cooperação governamental, as Nações Unidas são em grande medida o que o Secretariado faz dela. Essa é a satisfação do Secretariado e esse é o desafio que temos que enfrentar.¹⁵³ (tradução nossa)

Nesse discurso fica claro o desafio enfrentado pelo ocupante do cargo de Secretário-Geral. Ainda que existam limites impostos pela estrutura, a atuação prática desse servidor em

¹⁵¹ UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed., Brasília: FUNAG, 2015, p.55.

¹⁵² BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo, 2009, p. 79.

¹⁵³ *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 171.

momentos oportunos pode influenciar a trajetória de desenvolvimento institucional das Nações Unidas.

Nas décadas seguintes à criação da ONU, o papel do Secretário-Geral se desenvolveu com a prática. A Guerra Fria, a descolonização afro-asiática, os conflitos no mundo em desenvolvimento e as inflexões entre o Norte e o Sul global influenciaram as políticas adotadas pelas Nações Unidas. Esse ambiente muitas vezes conteve a atuação do Secretário-Geral e muitos temas nem sequer entraram na agenda da organização por causa das disputas que impregnaram e chegaram a paralisar o Conselho de Segurança¹⁵⁴.

Com o fim das hostilidades da Guerra Fria, o Secretário-Geral da ONU passou a representar um organismo de autoridade e a exercer um papel maior na resolução de conflitos. Embora não seja fácil medir os resultados da atuação de determinado Secretário-Geral, é amplamente aceito que seu papel na política internacional vai além do de um mero chefe administrativo do Secretariado¹⁵⁵.

Como lembra Luciana de Rezende Campos Oliveira, o Secretário-Geral é um dos atores envolvidos na tomada de decisão na ONU, mas os principais atores na tomada de decisão permanecem sendo os Estados:

Os atores envolvidos na tomada de decisão na ONU são estados-membros, o secretariado e outros agentes não-estatais. Os atores principais na tomada de decisão na ONU são estados-membros, cujas interações em corpos intergovernamentais dão origem a decisões feitas por meio de votações. O secretariado, mais especificamente o Secretário-Geral, tem poder de exercer influência na tomada de decisão na ONU por meio de mecanismos institucionais sob seu mandato, como relatórios técnicos, ou por sua projeção política, como sua proeminência de liderança. A relevância de atores não-governamentais e privados é geralmente relacionada à arena na qual decisões são tomadas.¹⁵⁶

Nesse sentido, pretendemos estudar como o fim da Guerra Fria levou a um momento de menor limitação institucional e possibilitou que o Secretário-Geral tivesse um papel maior na tomada de decisão e articulação de um novo formato para as operações de paz.

¹⁵⁴ WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 179-180.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 190.

¹⁵⁶ OLIVEIRA, Luciana de Rezende Campos. **A política e o processo de mudança nas e das Nações Unidas: a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e difusão da iniciativa *Delivering as One UN***. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, PUC-MG, Belo Horizonte, 2018, p. 38-39.

CAPÍTULO 3 IMPLEMENTAÇÃO DA ‘AGENDA PARA A PAZ’

Neste capítulo iremos analisar como o fim da Guerra Fria representou um momento de abertura, propício para o início de uma nova trajetória de desenvolvimento no tratamento das operações de paz da ONU. Pretendemos identificar os principais atores envolvidos e as práticas de poder do então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, quando da implementação do documento ‘Uma Agenda para a Paz’, de 1992, além de apresentar as inovações trazidas por esse documento.

3.1 Contexto histórico

Segundo Aureo de Toledo Gomes:

O final da Guerra Fria foi um momento ímpar para a política internacional não apenas por evidenciar a falência inesperada de uma das potências do período, mas também por provocar mudanças substanciais em muitos temas nevrálgicos envolvendo as relações internacionais. Com o desaparecimento das fronteiras delineadas em Yalta e Potsdam e com a supressão do bloco comunista, a segurança internacional, outrora extremamente influenciada pela geografia criada durante os anos de bipolaridade, passou por uma importante inflexão.¹⁵⁷

De fato, o final da Guerra Fria representou uma mudança considerável nas relações de poder entre os Estados. O sistema internacional, outrora considerado bipolar, passou a ser unipolar. Com isso, a distribuição de poder entre os atores foi alterada, evidenciando um novo período na história política marcado pela liderança dos Estados Unidos e de diversos atores em ascensão na arena internacional.

A Guerra Fria se caracterizou por ser uma disputa ideológica prolongada seguida por uma mudança sistêmica no plano dos valores normativos. À luz da tese do ‘Fim da História’, de Francis Fukuyama, a Nova Ordem Mundial passava a ser sustentada por valores como o liberalismo político e econômico, democracia, integridade territorial estatal, respeito aos

¹⁵⁷ GOMES, Aureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução**: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, USP, São Paulo, 2008, p. 78.

direitos humanos e compromisso com a solução pacífica de disputas e com as organizações internacionais¹⁵⁸.

No período, o aumento da tecnologia, que passou a permitir o acompanhamento em tempo real de diversos conflitos pelo mundo, fez com que a opinião pública apoiasse um comportamento mais participativo na resolução de conflitos¹⁵⁹ e, junto com outros fatores¹⁶⁰, proporcionou elevação significativa do número de operações de paz autorizadas pelo CSNU até meados dos anos 1990.

No campo da segurança internacional, o fim da Guerra Fria marcou também uma mudança na característica dos conflitos predominantes, que deixavam de ser entre Estados (interestatais) e passavam a ser internos (intraestatais), incluindo guerras civis por motivos étnicos e religiosos. Embora o Conselho de Segurança tendesse a ter uma posição mais ativa após a dissolução da União Soviética, a autorização de novas operações de paz gerava desafios e dúvidas quanto à identificação das forças irregulares internas que atuavam nos conflitos e, por consequência, quanto à delimitação do papel da ONU na manutenção da paz e resolução de conflitos, pois seria mais difícil identificar propriamente as partes em conflito, bem como obter o consentimento adequado dos envolvidos.

No mesmo sentido, Alex J. Bellamy, Stuart Griffin e Paul Williams¹⁶¹ identificaram ao menos três transformações nas operações de paz ocorridas em função de toda essa conjuntura da década de 1990. Em primeiro lugar, houve uma transformação quantitativa. No período compreendido entre 1988 e 1993, a ONU participou de mais operações do que nos quarenta anos anteriores. Foram vinte novas operações de paz autorizadas no curto período de seis anos. Em segundo lugar, houve uma transformação qualitativa, pois a ONU passou a realizar operações mais complexas que incluíam atividades além do mero monitoramento de cessar-fogo, abarcando ajuda humanitária e econômica, entre outras. Em terceiro lugar, houve uma transformação normativa, à medida que grande parte dos Estados passou a apoiar a promoção de normas e valores nas missões, especialmente preceitos relacionados a paz democrática, liberalização comercial e defesa dos direitos humanos. Ainda segundo os autores, essas transformações foram motivadas por um Conselho de Segurança mais proativo após a

¹⁵⁸ NEWMAN, Edward. **The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era: a Global Peace and Security Mandate?** New York: Palgrave Macmillan, 1998, p.113.

¹⁵⁹ Conhecido como 'efeito CNN' – expressão cunhada por Peter Viggo Jakobsen.

¹⁶⁰ Como o 'descongelamento' do Conselho de Segurança da ONU, após o fim da Guerra Fria; o otimismo em relação à capacidade de atuação da ONU no enfrentamento de questões de segurança coletiva e a mudança nas características dos conflitos, que passaram a ser preponderantemente intraestatais.

¹⁶¹ In: GOMES, Aureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, USP, São Paulo, 2008, p. 84-85.

dissolução da União Soviética e devido ao interesse crescente dos Estados de participar de missões de paz, uma vez que estas proporcionavam visibilidade internacional com o chamado efeito CNN.

Dentro da ONU, o clima do início da década de 1990 – que ficaria conhecida depois como ‘década das conferências’¹⁶² – era de muito otimismo, como que marcando uma retomada do multilateralismo e do anseio de que a organização conseguiria efetivar seus propósitos originais, especialmente em relação à manutenção da paz e segurança internacionais.

Vale mencionar também que esse período representou uma abertura para que outras concepções teóricas ganhassem maior espaço nas Relações Internacionais. O fato de o realismo – teoria dominante durante a Guerra Fria – não ter sido capaz de prever o colapso da União Soviética, abriu espaço para que os estudos sobre organizações internacionais saíssem da marginalidade. Nesse sentido, Mônica Herz, Andrea Ribeiro Hoffmann e Jana Tabak explicam que:

Nos anos 1990, observa-se um significativo aumento do número de publicações, apresentações em conferências internacionais sobre organizações internacionais, além da presença do tema em currículos universitários. Ocorre uma modificação do lugar desse campo de estudo no contexto mais amplo da disciplina de relações internacionais, em função do novo otimismo sobre o papel das organizações internacionais no pós-Guerra Fria, mas também como resultado da incorporação de novos instrumentos analíticos aos estudos. As organizações passam a ser tratadas como atores, e abre-se uma janela para incorporar a discussão sobre as organizações “como organizações” através da incorporação da sociologia das organizações aos instrumentos analíticos utilizados.¹⁶³

Nesse contexto de otimismo em relação ao papel das organizações internacionais, a ‘Agenda para a Paz’ (1992) despontou como o primeiro documento oficial sobre as operações de paz. Ela resumia as principais demandas institucionais envolvendo resolução de conflitos e elencava possíveis respostas institucionais na matéria.

¹⁶² Durante a década de 1990, a ONU organizou uma série de Conferências Globais acerca de temas como direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento social, gênero e racismo. Existia a ideia de que esses problemas globais poderiam ser discutidos pelos Estados, não com base nos interesses de poder que marcaram as disputas da Guerra Fria, mas sim por meio da construção racional de consenso. A partir dessas Conferências, a ONU definiu uma série de prioridades na agenda internacional, que foram materializadas no fim desse período nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/conf.html>> Acesso em 10 de janeiro de 2021.

¹⁶³ HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais**: histórias e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 29.

3.2 Iniciativa e elaboração da ‘Agenda para a Paz’

A iniciativa foi parte de um esforço de reforma maior que saiu da primeira cúpula do Conselho de Segurança no nível de chefes de Estado ou governo (3046ª reunião do CSNU) e resultou na declaração S/23500, que pedia a formulação de um documento para fortalecer a atuação da ONU na área de resolução de conflitos. O documento requerido foi prontamente elaborado pelo novo Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, e foi denominado ‘Uma Agenda para a Paz’ (A/47/277-S/24111). O relatório foi entregue em 17 de junho de 1992, cinco meses após sua solicitação formal. O Anuário das Nações Unidas de 1992 oferece um resumo narrativo acerca desses desenvolvimentos na Parte I, Capítulo 1¹⁶⁴.

A 3046ª reunião do Conselho de Segurança levantou muitas expectativas. Realizada em 31 de janeiro de 1992, foi a primeira reunião de cúpula do Conselho de Segurança ocorrida após a dissolução da União Soviética, em 26 de dezembro de 1991.

Esse evento iria tratar dos rumos institucionais da ONU envolvendo paz e segurança internacionais na era pós-Guerra Fria. Na pauta da reunião foi incluído um item intitulado “A responsabilidade do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais” e na declaração final, proferida pelo primeiro-ministro do Reino Unido, John Major, constou o pedido para que o Secretário-Geral elaborasse uma recomendação sobre formas de fortalecer e tornar mais eficiente a capacidade de atuação da ONU no âmbito da diplomacia preventiva, promoção e manutenção da paz – como mencionado, foi a partir desse pedido que Boutros Boutros-Ghali elaborou o relatório denominado ‘Uma Agenda para a Paz’.

Dentre os quinze países-membros do Conselho de Segurança na época, treze¹⁶⁵ foram representados diretamente por seus chefes de Estado ou de governo. Estavam presentes na reunião: George H. W. Bush (Estados Unidos), Boris N. Yeltsin (Rússia), John Major (Reino Unido), François Mitterrand (França), Peng Li (China), Wilfried Martens (Bélgica), Franz Vranitzky (Áustria), P.V. Narashima Rao (Índia), Rodrigo Borja (Equador), Kiichi Miyazawa (Japão), Carlos Veiga (Cabo Verde), Hassan II (Marrocos), Carlos Perez (Venezuela) e os Ministros de Relações Exteriores, Nathan Shamuyarira (Zimbábue) e Geza Zeszensky (Hungria); além do Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali.

¹⁶⁴ Disponível em <<https://research.un.org/en/docs/peacekeeping/secretariat>> Acesso em 20 de outubro de 2020.

¹⁶⁵ O presidente Robert Mugabe, do Zimbábue, cancelou sua viagem após sua esposa falecer na mesma semana e o presidente Arpad Goncz, da Hungria, estava doente e não compareceu. Fonte: LEWIS, Paul. Leaders Want to Enhance U.N.’s Role. **The New York Times**, New York, 31 de jan. de 1992. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1992/01/31/world/leaders-want-to-enhance-un-s-role.html>> Acesso em 20 de outubro de 2020.

Nas palavras do próprio Boutros-Ghali¹⁶⁶, essa seria uma reunião única e um momento sem precedentes de solidariedade global. Essa foi a primeira vez na história da instituição em que a reunião do Conselho de Segurança foi convocada no nível de chefes de Estado ou de governo, o que demonstra a importância histórica daquele momento.

O Conselho de Segurança é um dos órgãos principais da ONU e, portanto, um espaço formal de tomada de decisão da instituição. Dessa forma, a análise do posicionamento dos membros do CSNU quando da realização da 3046ª reunião¹⁶⁷ esclarece algumas percepções existentes na época.

Alguns pontos em comum apareceram nas falas de todos os representantes dos Estados presentes. Eles cumprimentaram o novo Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, e se colocaram à disposição da organização. Temas como democracia, direitos humanos, desenvolvimento humano e desarmamento apareceram na maioria das falas, mas o mais evidente foi como absolutamente todos os presentes mencionaram que aquele era um momento crucial em que se abria uma oportunidade para o fortalecimento da ONU, especialmente quanto à sua efetividade na resolução de conflitos.

Pela França, François Mitterrand¹⁶⁸ disse que era importante criar condições modernas para o desenvolvimento da segurança coletiva e lembrou que nada é possível sem a determinação dos Estados, falou também da necessidade de desenvolver a diplomacia preventiva.

No mesmo sentido, pela Rússia, Boris N. Yeltsin¹⁶⁹ disse que aquele era um momento histórico e que o fim do século XX era um momento de grandes promessas. Segundo ele, a nova situação política do mundo permitia não só avançar com ideias originais, mas também tornar as mais ambiciosas delas praticáveis.

Representando os Estados Unidos, George H. W. Bush¹⁷⁰ disse que a ONU vinha trabalhando na causa da paz ao redor do mundo e que nunca esteve tão engajada como naquele momento com o nobre trabalho de *peacekeeping*. Ele reforçou que esperava que o Secretário-Geral apresentasse suas recomendações para assegurar a diplomacia preventiva, promoção e manutenção da paz.

¹⁶⁶ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished**: A U.S. - U.N. saga. New York: Random House, 1999, p. 23.

¹⁶⁷ **Security Council Summit Meeting** at the Headquarters of the United Nations in New York on 31 January 1992, Vídeo (318 min). Disponível em: < <https://www.c-span.org/video/?24101-1/security-council-summit-meeting> > Acesso em 20 de outubro de 2020.

¹⁶⁸ *Ibid.* (34 min e seguintes).

¹⁶⁹ *Ibid.* (87 min e seguintes).

¹⁷⁰ *Ibid.* (103 min e seguintes).

Representando a China, Peng Li¹⁷¹ mencionou que o mundo havia chegado em um momento de inflexão, em que uma antiga estrutura terminava enquanto uma nova estrutura ainda haveria de ser moldada.

Em nome do Reino Unido, John Major¹⁷² disse que aquele extraordinário evento ia ao encontro de tempos extraordinários e que estavam reunidos para celebrar o novo Secretário-Geral. Afirmou que Boutros-Ghali tinha sorte, pois era o primeiro Secretário-Geral em muitos anos a encontrar a ONU confiante de que seria capaz de resolver seus problemas. Ressaltou que o Secretário-Geral merecia a garantia de boa-fé, por parte dos Estados membros, quanto ao seu bom julgamento quando levasse questões para apreciação do Conselho de Segurança. Expressou que aquela reunião poderia lhe conferir tal garantia.

Os demais membros rotativos do Conselho de Segurança também se manifestaram em sentido similar, ressaltando o período de mudança e o importante papel do Secretário-Geral para liderar questões de segurança coletiva.

Dessa forma, diante de todos os desenvolvimentos históricos anteriores e da própria constatação dos Estados membros, não há dúvida de que esse era um momento de conjuntura crítica. Os desenvolvimentos institucionais envolvendo as operações de paz durante o período da Guerra Fria representaram um longo período em que as mudanças institucionais foram apenas graduais. O fim da Guerra Fria foi um fator exógeno que daria início ao que os institucionalistas históricos caracterizam como conjuntura crítica. A conjuntura crítica é esse curto período de tempo de maior abertura institucional, propício para mudanças que tendem a gerar um impacto subsequente duradouro. Assim, com o fim da Guerra Fria criou-se um momento em que vários caminhos institucionais ficavam disponíveis para tomada de uma escolha política.

Além da conjuntura política, as próprias normas constitutivas da ONU conferem certo grau de autonomia ao Secretário-Geral, que poderia escolher como atender à delegação do Conselho de Segurança para elaboração de um documento que fortalecesse a atuação da ONU na área de resolução de conflitos. Nesse sentido, Mônica Herz, Andrea Ribeiro Hoffmann e Jana Tabak explicam que:

Cada organização estabelece o grau de autonomia conferido ao secretário-geral. No caso da ONU, os artigos 98 e 99 da Carta abrem as portas para que a função do (ou da) secretário(a)-geral seja politizada, pois a Assembleia e o Conselho podem delegar novas funções ao (ou à) secretário(a)-geral e ele (ou

¹⁷¹ **Security Council Summit Meeting** at the Headquarters of the United Nations in New York on 31 January 1992, Vídeo (188 min e seguintes).

¹⁷² *Ibid.* (292 min e seguintes).

ela) pode trazer à atenção do Conselho de Segurança qualquer questão que ameace a manutenção da paz e da segurança internacional. Os secretários-gerais encontram-se em posição estratégica, na interseção entre os setores administrativos e políticos das organizações, tendo de lidar com os aspectos supranacionais e intergovernamentais da organização. Ao mesmo tempo que dirigem uma burocracia que deve ter independência em relação às representações nacionais, os secretários-gerais têm a função de negociar com os representantes dos diferentes países para garantir a aprovação de decisões e a realização de operações. Muitas vezes, a ausência de clara definição de como realizar uma tarefa, ou mesmo a ambiguidade de uma resolução, permite ao secretário-geral exercer suas atividades diplomáticas com relativa autonomia.¹⁷³

É verdade que o contexto político estrutural era propício para que mudanças ocorressem no tratamento institucional das operações de paz, mas quando o Conselho de Segurança atribuiu à Boutros-Ghali a incumbência de sistematizar suas recomendações sobre o tema, ele conferiu ao Secretário-Geral uma oportunidade única de tomar a frente e direcionar os termos dessa discussão. Ao tomar a frente ele teria também maiores chances de criar uma nova trajetória de desenvolvimento para as operações de paz e de deixar um legado institucional após esse primeiro passo.

Além disso, como ator político importante, Boutros-Ghali teve autonomia para definir qual tipo de mudança institucional iria apoiar e teria substancial margem de manobra para escolher quando ceder ou resistir a determinadas pressões que surgissem por parte dos Estados membros. Afinal, mesmo estando fortalecido, é esperado que na interação do Secretário-Geral com os Estados membros existam limitações quanto à sua real capacidade de influenciar o posicionamento dos Estados.

Nessa reunião, todos os atores tiveram abertura para se posicionar e poderiam afetar a tomada decisão e os novos rumos da ONU. Nessa situação, cada um deles assumia o papel de agentes de mudança e a sua capacidade de mudança restaria relacionada não só a diferentes graus de poder de influência, como também ao seu uso estratégico. Como as preferências por mudança estavam em alta, esse se tornou o momento ideal para o lançamento da ‘Agenda para a Paz’.

Nesse cenário, caberia a Boutros-Ghali fazer uso dos recursos disponíveis para conseguir impulsionar tal mudança. Ainda que estejam inseridas dentro da estrutura formal da ONU, como já explicitado, as operações de paz surgiram como uma instituição informal e

¹⁷³ HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 12-13.

tiveram sua mudança favorecida por alterações no ambiente externo (conjuntura política favorável após o fim da Guerra Fria) e porque um número significativo de atores atualizou suas crenças e passou a acreditar que existia uma alternativa melhor do que a vigente.

O contexto de apoio por parte do Conselho de Segurança à iniciativa de elaboração de um documento que fortalecesse e tornasse mais eficiente a capacidade de atuação da ONU no âmbito da diplomacia preventiva, promoção e manutenção da paz, favoreceu os atores que buscavam mudanças (agentes de mudança). Assim, com posição fortalecida, o que Boutros-Ghali poderia fazer era aproveitar essa oportunidade e se valer de sua autoridade moral e expertise para moldar o conteúdo de tal mudança. Nesse ponto, residiu sua principal influência.

3.3 Perfil de Boutros-Ghali e prática de poder

O egípcio Boutros Boutros-Ghali se formou em Direito pela Universidade do Cairo e tornou-se PhD em Direito Internacional pela Universidade de Paris. Pesquisador e professor, foi também Ministro de Relações Exteriores do Egito antes de se tornar Secretário-Geral da ONU em 1992¹⁷⁴.

Sobre a vontade de trabalhar na ONU, Boutros-Ghali relata em publicação de sua autoria¹⁷⁵ que quando era um jovem professor visitante na Universidade de Columbia, em 1954, sentiu vontade de trabalhar na organização e cogitava trabalhar na UNESCO (*United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization*), em Paris. Ele diz que deixou de nutrir esse desejo durante a Guerra Fria, enquanto as superpotências deixavam as Nações Unidas de lado. Com o fim da Guerra Fria, passou a pensar no posto de Secretário-Geral da ONU, por entender que passaria a haver um real papel a desempenhar e que essa poderia ser a chance de colocar em prática ideias que já trabalhava há anos.

Boutros-Ghali teve forte apoio de seu governo para sua candidatura ao cargo de Secretário-Geral da ONU e contou com o apoio de vários países da África, tendo sido o primeiro Secretário-Geral representante do continente africano. Ele é considerado o primeiro Secretário-Geral a chefiar o Secretariado da ONU de maneira abertamente ativista e enérgica. Boutros-Ghali conduziu uma rápida reorganização do Secretariado, priorizando economia e eficiência. Ainda assim, conforme mencionado, seu grande legado foi a resposta que ofereceu ao Conselho

¹⁷⁴ GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 10.

¹⁷⁵ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished: A U.S. - U.N. saga**. New York: Random House, 1999, p. 8.

de Segurança ao apresentar um programa de longo alcance para melhorar a manutenção da paz, materializada no documento ‘Uma Agenda para a Paz’¹⁷⁶.

No momento de sua investidura ao cargo de Secretário-Geral, em Nova York, Boutros-Ghali fez o juramento em árabe e o discurso em árabe, inglês e francês. No discurso, ele estabeleceu os temas que iriam orientar seus cinco anos no cargo: paz e a necessidade de diplomacia para prevenir conflitos; desenvolvimento para diminuir as diferenças entre o Norte e o Sul global; reforma para preparar as Nações Unidas para a era pós-Guerra Fria; democracia, não apenas dentro dos Estados, mas também entre os Estados no sistema internacional¹⁷⁷.

Quando foi instado pelo Conselho de Segurança a fazer suas recomendações para aumentar a eficiência das operações de paz, Boutros-Ghali agarrou essa oportunidade de iniciativa com entusiasmo. Entre suas várias recomendações na ‘Agenda para a Paz’, a maioria delas se ancorava em uma esperança implícita de que os membros da ONU finalmente cumpririam seus propósitos originais, nos termos das promessas da Carta da ONU, onde restaram consignadas propostas para uma rápida resposta militar e intervenção preventiva em situações que desafiassem à paz. A atmosfera otimista encorajava o Secretário-Geral, por isso ele tentou usar a ‘Agenda para a Paz’ para iniciar mudanças políticas mais amplas com muitos governos, incluindo os cinco permanentes do Conselho de Segurança. Além disso, Boutros-Ghali seguiu também com outra agenda voltada para cooperação econômica e social e com uma atualização nos documentos de segurança¹⁷⁸.

Segundo Michael N. Barnett e Martha Finnemore¹⁷⁹, na resposta que ofereceu ao Conselho de Segurança, Boutros-Ghali ressaltou sua visão para o futuro do papel das Nações Unidas em questões de segurança. Ele tirou proveito dessa oportunidade para entregar uma proposta ainda mais ambiciosa do que era esperado dele. O cerne do documento foi trazer uma reconsideração sobre o significado de segurança. Boutros-Ghali alegava que a segurança internacional seria melhor alcançada não por meios de forças militares e dissuasão, mas sim por meio de instituições e garantias. Dessa forma, Boutros-Ghali se valeu de sua autoridade institucional e moral para tentar alterar os rumos da conceituação de segurança e definir qual papel a ONU deveria ter na produção de uma ordem internacional mais estável.

¹⁷⁶ GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 13.

¹⁷⁷ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished: A U.S. - U.N. saga**. New York: Random House, 1999, p. 12-13.

¹⁷⁸ GORDENKER, Leon, *op. cit.*, p. 88.

¹⁷⁹ BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004, p. 129.

Segundo Edward Newman¹⁸⁰, Boutros-Ghali entendia o Secretário-Geral como uma figura imparcial com um mandato global. De acordo com esse entendimento, seu gabinete deveria cumprir o papel de liderar a ONU e conduzi-la a adotar uma visão mais ampla sobre paz e segurança que refletisse as mudanças nos valores de soberania tradicional e a evolução nas normas de direitos humanos.

Dessa forma, Boutros-Ghali se posicionava abertamente como um agente de mudança institucional independente. Se aplicássemos o modelo de agente de mudança proposto por James Mahoney e Kathleen Thelen, poderíamos considerar Boutros-Ghali como um agente do tipo rebelde, pois ele procurava conscientemente promover alterações e fez isso de maneira ativa e aberta. Segundo o modelo, os rebeldes nem sempre obedecem às regras institucionais, mas, no caso, Boutros-Ghali teve a possibilidade de promover alterações exatamente por dentro da instituição, ao formular um documento a pedido do Conselho de Segurança. Ademais, como mencionado, esse tipo de agente de mudança pode florescer em qualquer ambiente institucional e a mudança promovida pelos atores rebeldes é aquela própria dos momentos de conjuntura crítica, que possibilitam rápida mudança no quadro institucional.

No tratamento das *peacekeeping* o ambiente institucional da ONU pode ser considerado híbrido¹⁸¹, pois a ONU oferece tanto um importante espaço ou fórum para que os Estados membros debatam sobre temas de segurança internacional, quanto realiza uma crescente variedade de tarefas operacionais. Entretanto, muitas das regras e regulamentos da ONU não foram alterados para prever adequadamente as responsabilidades operacionais amplamente expandidas ao longo de seu desenvolvimento institucional. Assim, a ‘Agenda para a Paz’ atendeu essa necessidade de regulamentação.

Leon Gordenker¹⁸² fez uma interessante observação sobre o comportamento dos Estados no pós-Guerra Fria. Segundo ele, com o fim da Guerra Fria, as preocupações do Secretário-Geral da ONU com a manutenção da paz e segurança internacionais foram ao mesmo tempo simplificadas e complicadas. Não haveria mais uma tensão automática entre as duas principais potências no Conselho de Segurança, mas também não haveria mais algo como uma concordância total entre os Estados Unidos e outros detentores de veto. Assim, onde antes havia uma linha bastante clara de governos que estavam disposto a favorecer uns aos outros, passou

¹⁸⁰ In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 184.

¹⁸¹ WEINLICH, Silke. **The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 5-6.

¹⁸² GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 45.

a haver em seu lugar Estados com posições menos previsíveis entre si, tanto na adoção de posições dentro no Conselho de Segurança quanto fora dele.

Dessa forma, apesar do contexto ter se simplificado e de favorecer mudanças, o Secretário-Geral teria que lidar com atores mais diversos, com interesses mais variados e menos previsíveis. Na verdade, o Secretário-Geral encontraria muitos agentes mais interessados em estabilidade do que em mudanças no tratamento institucional das operações de paz. Como se demonstrará a seguir, a maioria dos países em desenvolvimento recebeu com receio a proposta de Boutros-Ghali para o fortalecimento da capacidade de atuação da ONU em matéria de resolução de conflitos.

Ao longo de 1992, houve um grande apoio verbal para o aprimoramento de instrumentos de diplomacia preventiva e resolução de conflitos em torno do processo de elaboração da ‘Agenda para a Paz’. Simultaneamente, o Conselho de Segurança estava adotando uma série de resoluções que demonstravam o comprometimento da comunidade internacional com operações de paz mais profundas e amplas. No entanto, não existia um consenso de toda a comunidade internacional em torno da atuação da ONU em operações de paz mais abrangentes. Enquanto muitos acreditavam que o Conselho de Segurança já teria feito a escolha de abraçar esta definição mais ampla de segurança coletiva, os demais Estados membros continuavam tendo suas próprias percepções acerca da atuação da ONU nesses casos¹⁸³.

Para atender ao pedido do Conselho de Segurança, Boutros-Ghali estabeleceu uma força-tarefa de acadêmicos experientes e funcionários do Secretariado. O Secretário-Geral teria que equilibrar uma série de interesses para chegar ao texto final do relatório. O anseio por parte dos países ocidentais por instrumentos multilaterais mais eficazes se contrapunha às restrições práticas, legais, financeiras e políticas – próprias da estrutura de uma organização intergovernamental. Além disso, o mundo não ocidental tinha receios em relação às ideias defendidas pelos países ocidentais, ou pelos membros permanentes do Conselho de Segurança, pois viam uma tendência intrusiva na nova abordagem para paz e segurança internacionais¹⁸⁴.

Segundo Edward Newman¹⁸⁵, muitos governos tiveram a percepção de que a ‘Agenda para a Paz’ era muito ambiciosa do ponto de vista financeiro e ideologicamente pouco realista. Quando o Conselho de Segurança se reuniu, em julho de 1992, para apreciar o resultado do documento elaborado por Boutros-Ghali, o clima era de cautela. Além disso, o mundo em

¹⁸³ NEWMAN, Edward. **The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era: a Global Peace and Security Mandate?** New York: Palgrave Macmillan, 1998, p. 115-116.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 119-120.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 122.

desenvolvimento temia que a hegemonia ocidental e da ONU pudessem estar sendo usadas como um instrumento de interferência sob o disfarce de princípios relativos aos direitos humanos e à democracia. Eles temiam que houvesse uma diluição da soberania e que as técnicas de manutenção da paz se tornassem cada vez mais invasivas. Esses receios foram discutidos na X Cúpula do Movimento dos Não Alinhados (MNA)¹⁸⁶, realizada em setembro de 1992, em Jacarta, na Indonésia.

Portanto, apesar da forte narrativa encontrada na literatura sobre o clima de otimismo propício para mudanças, esse não era um consenso entre os Estados membros. Isso exigiu ainda mais habilidade por parte do Secretário-Geral. No resultado final da ‘Agenda para a Paz’ é possível notar que Boutros-Ghali abordou esse embate no ponto 17 do documento¹⁸⁷, quando mencionou que a soberania e integridade dos Estados são fundamentais para qualquer progresso comum internacional, no entanto, ressaltou que o tempo da soberania absoluta e exclusiva, já havia passado. Com isso, indicou que o documento de sua autoria iria relativizar a soberania em favor de operações de paz mais abrangentes e pautadas em princípios e objetivos da Carta da ONU.

Para compreender a capacidade de influência que um Secretário-Geral pode ter na evolução das operações de paz, Silke Weinlich¹⁸⁸ desenvolveu um modelo próprio em sua obra sobre o tema. Primeiro, o autor alega que a capacidade de agir de forma autônoma é que constrói as bases para que o Secretário-Geral possa exercer influência sob os demais atores. Para ele, as burocracias internacionais estariam aptas a exercer influência quando forem capazes de: i) agir de maneira autônoma e ii) produzir efeitos nos atores, processos ou estruturas que alterem resultados ou impactem as organizações internacionais, sendo estes resultados iii) relevantes quando analisados comparativamente.

¹⁸⁶ A origem do movimento está na Conferência de Bandung, de 1955. É uma associação que reúne 115 países – geralmente em desenvolvimento – e que surgiu com o objetivo de manter posição neutra em relação aos dois grandes blocos, liderados por EUA e URSS, que se opunham durante a Guerra Fria.

¹⁸⁷ “17. A pedra fundamental deste trabalho é e deve permanecer sendo o Estado. O respeito à sua soberania e integridade são essenciais para qualquer progresso comum internacional. O tempo da soberania absoluta e exclusiva, já passou; essa teoria nunca encontrou respaldo na realidade. Cabe aos líderes dos Estados compreender isso hoje e encontrar um equilíbrio entre as necessidades internas de boa governança e o que se requer em um mundo cada vez mais interdependente. Comércio, comunicações e questões ambientais transcendem fronteiras administrativas; mas é dentro dessas fronteiras que os indivíduos realizam primariamente suas vidas econômicas, políticas e sociais. As Nações Unidas não fecharam as portas. No entanto, se todos os grupos étnicos, religiosos ou linguísticos reivindicassem a condição de Estado, não haveria limite para a fragmentação e seria cada vez mais difícil alcançar a paz, segurança e bem-estar econômico para todos.” (tradução nossa)

¹⁸⁸ WEINLICH, Silke. **The UN Secretariat’s Influence on the Evolution of Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 12.

Weinlich analisou três decisões determinantes na evolução das operações de paz em um momento posterior ao que analisamos nesse trabalho¹⁸⁹. Em seu estudo ele destacou ao menos três percepções¹⁹⁰ que aprofundaram sua crença na capacidade de influência do Secretário-Geral da ONU, como passaremos a reproduzir a seguir.

Primeiro, embora o Secretariado seja uma burocracia internacional com capacidades limitadas de ação autônoma, ele exerce uma influência notável na prática. Isso o fez concluir que é justo dizer que, de fato, o Secretariado da ONU molda decisões de manutenção da paz. Embora, a princípio a própria Carta da ONU confira autonomia ao Secretário-Geral, sabemos que seu isolamento em relação aos outros Estados membros permanece poroso. Ainda que a influência do Secretariado varie de acordo com o processo de tomada de decisão em estudo, os Estados tendem a levar em consideração as posições dos demais antes de formularem as suas próprias propostas políticas.

Em segundo lugar, duas vias diferentes de influência podem ser identificadas. Por um lado, algo como uma ‘influência tácita’ ocorre quase como subproduto dos deveres obrigatórios da burocracia internacional. Como o Secretariado tem uma posição privilegiada dentro da organização, ao cumprir os deveres próprios de seu cargo acaba estabelecendo parâmetros para a tomada de decisões dos Estados membros, assim muito do que o Secretário-Geral faz leva a resultados substanciais nas negociações internacionais. Em muitos casos, os Estados simplesmente não tem nenhuma preferência política em relação ao tema discutido, ou sua atenção foi capturada por questões que eles consideraram mais importantes. Assim, muitas vezes, os Estados membros simplesmente seguem a recomendação proposta pelo Secretário-Geral. Por outro lado, há muitos casos de ‘influência explícita’ em que o Secretariado intervém estrategicamente para que suas preferências sejam adotadas e para que os atores sigam suas recomendações. Isso é feito por meio da tentativa de persuadir os Estados membros. Para isso, o Secretário-Geral pode escolher Estados para manter uma cooperação mais estreita e, assim, influenciar o curso dos eventos. Por último, há casos em que o Secretário-Geral consegue influenciar os Estados membros a lhe concederem um novo mandato.

¹⁸⁹ Para avaliar a influência do Secretariado na evolução de um modelo de operações de paz para outro, o autor se concentrou na tomada de decisões sobre as operações de paz. Ele justificou esse foco porque essas decisões estão na origem de todas as atividades das operações de paz. Weinlich elegeu três decisões que considerou como sendo críticas para a emergência de um novo modelo de operações de paz: i) o estabelecimento da UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) no Timor-Leste, entre 1999 e 2000; ii) a instigação de reformas e desenvolvimento de doutrina de operações de paz pelo Relatório Brahimi, entre 2000 e 2001; e iii) a criação da SPC (*Standing Police Capacity*), uma Força Policial Permanente, formada por um pequeno quadro de pessoal uniformizado sob a autoridade do o Secretário-Geral.

¹⁹⁰ WEINLICH, Silke. **The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 13.

Em terceiro lugar, o estudo de Weinlich¹⁹¹ concluiu que os Estados continuam sendo os principais atores no cenário internacional, o que coloca a capacidade limitada de influência do Secretário-Geral em perspectiva. Isso significa que o Secretário-Geral não pode se desviar muito dos interesses bem definidos dos Estados mais poderosos. Ele atua dentro de limites impostos especialmente pelos Estados ocidentais e enfrenta a relutância compartilhada de tornar o Secretariado um órgão mais proativo, bem equipado e mais forte. Isso faz com que o Secretariado tenha maior capacidade de influência em relação a questões que os Estados mais poderosos não consideram de alto risco, sendo difícil que a burocracia internacional consiga fazer com que os principais Estados membros mudem em um curto espaço de tempo uma posição já claramente definida. Na verdade, o Secretariado tem tido mais sucesso em definir agendas e induzir mudanças a médio e longo prazo.

Da mesma forma, podemos encampar essas conclusões para analisar a capacidade de influência que Boutros-Ghali teve na agenda de operações de paz. Assim como ocorreu com outros Secretários-Gerais, sua autonomia foi limitada em função do interesse de Estados fortes. Como explicaremos a seguir, sua influência explícita para ser reconduzido ao cargo na ONU, por exemplo, não surtiu efeitos, pois um Estado forte, os Estados Unidos, negaram a sua recondução.

No entanto, sua capacidade de influência tácita e de influência explícita para conseguir a aprovação do relatório de sua autoria – ‘Uma Agenda para a Paz’ – tanto na Assembleia Geral quanto no Conselho de Segurança, foi bem sucedida. O novo documento produziu efeitos relevantes, alterando interpretações e a própria operacionalização das operações de paz dentro da estrutura da ONU, tendo tido resultados importantes quando analisados comparativamente com outros documentos já produzidos pela organização.

Segundo Edward Newman¹⁹², Boutros-Ghali foi particularmente franco na área de paz e segurança, tendo exercido influência por meio de declarações públicas e de uma capacidade inerente ao cargo de cativar e impulsionar os líderes políticos e o Conselho de Segurança. Ainda que o ambiente tenha permitido e encorajado isso, o estilo pessoal de Boutros-Ghali contribuiu para as posturas ativistas que defendeu no Secretariado. Alguns sugerem que Boutros-Ghali teria sido o Secretário-Geral mais independente e que elevou a importância do Secretariado como ator internacional de uma forma que não se via desde a Crise do Congo.

¹⁹¹ WEINLICH, Silke. **The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 14.

¹⁹² NEWMAN, Edward. **The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era: a Global Peace and Security Mandate?** New York: Palgrave Macmillan, 1998, p. 112.

Na visão de Boutros-Ghali, naquela 3046ª reunião do Conselho de Segurança, ele havia sido chamado para assumir uma responsabilidade maior do que a de qualquer um de seus antecessores. Ele sabia que para ser fiel ao seu mandato teria que defender a independência de seu gabinete e confrontar qualquer Estado membro que se opusesse ao cumprimento de suas atribuições. Ele não tinha ilusões quanto às dificuldades que esse posicionamento poderia lhe acarretar, afinal, ele tinha chegado ao posto de Secretário-Geral através da política e agora ele estava sendo chamado para se tornar um líder político. Mas para se tornar um líder político, ele teria que reivindicar a independência do Secretariado e Boutros-Ghali sabia que isso poderia destruí-lo politicamente¹⁹³.

Ao fornecer resposta ao Conselho de Segurança, Boutros-Ghali tomou uma decisão de grande impacto para os desenvolvimentos posteriores em matéria de operações de paz. Decisões tomadas no início de uma trajetória de desenvolvimento são consideradas críticas, pois elas tendem a se perpetuar e a influenciar de maneira mais ampla desenvolvimentos posteriores. Nesse sentido, as interpretações que Boutros-Ghali conferiu ao conceituar as técnicas empregadas pela ONU no monitoramento, prevenção e resolução de conflitos, seguiriam tendo grande influência. Isso porque, Boutros-Ghali teve a oportunidade de iniciar essa trajetória que antes era marcada pela ausência de regulamentação escrita específica.

De fato, ao adotarmos o institucionalismo histórico nos aproximamos de uma visão de mundo que entende que as organizações internacionais e, por consequência, os seus servidores, influenciam os rumos da política mundial. Afinal, a atuação de Boutros-Ghali é entendida como a atuação de um burocrata e, como tal, ele pôde usar regras estrategicamente ou forçar algumas interpretações para buscar agendas alternativas de mudança. A maneira como ele avaliou performances passadas no campo das operações de paz e lidou com as mudanças estruturais favoráveis em seu entorno, possibilitou a formulação de adaptações e reinterpretções das regras existentes.

Para Simon Rushton¹⁹⁴, o Secretário-Geral das Nações Unidas tem uma posição favorável para se engajar no que chama de ‘empreendedorismo normativo’. No entanto, o Secretário-Geral tem o desafio de constantemente equilibrar o desejo de imprimir ideias e princípios particulares na maneira como interpreta normas com a necessidade de manter o apoio dos Estados membros e de agir de acordo com os termos de seu mandato.

¹⁹³ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished: A U.S. - U.N. saga**. New York: Random House, 1999, p. 26.

¹⁹⁴ RUSHTON, Simon. **The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship**: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion. *Global Governance*, vol. 14, n. 1, pp. 95-110, 2008, p. 95.

Como mencionado, o início do mandato de Boutros-Ghali coincidiu com um clima de otimismo no sentido de que a ONU poderia se libertar das restrições impostas pelas rivalidades da Guerra Fria e de que seria capaz de avançar em direção à realização de seus objetivos originais. Esse período foi marcado também por uma onda de democratização, principalmente naqueles Estados que tinham estado sob influência da União Soviética antes de seu colapso. Nesse sentido, o próprio Boutros-Ghali observava que o tema principal de seu mandato como Secretário-Geral teria sido a democratização. Sua observação refletia não apenas os fenômenos que estavam sendo observados ao redor do mundo, especialmente no Leste Europeu e América Latina, mas também sua predileção pessoal para usar seu cargo para impulsionar a agenda da democratização¹⁹⁵.

Boutros-Ghali frequentemente argumentava que sua preferência pela democracia poderia ser inferida pela leitura da própria Carta da ONU. Ele fazia um esforço interpretativo para defender que as palavras iniciais da Carta, “Nós, os povos das Nações Unidas...”, foram utilizadas para dar certo apoio à noção de que a organização tem responsabilidades tanto para com os indivíduos quanto para com os Estados. Boutros-Ghali dizia que, ainda que a palavra ‘democracia’ não aparecesse na Carta da ONU, ao fazer menção aos ‘povos’ a Carta estaria evocando a noção democrática de que o poder emana do povo, por isso alegava que a democracia seria um elemento central para o documento fundacional da ONU¹⁹⁶.

É verdade que o cenário de fim da Guerra Fria favoreceu a possibilidade de o Secretário-Geral defender ativamente esse tipo de princípio, mas essa argumentação construída por Boutros-Ghali é um exemplo claro do exercício de sua capacidade de exercer influência tácita e explícita em relação aos Estados membros.

Segundo Simon Rushton¹⁹⁷, aquela crença na ONU revitalizada ficou ainda mais evidente a partir da elaboração do documento ‘Uma Agenda para a Paz’. Boutros-Ghali demonstrou grande habilidade ao relacionar a agenda da democracia à paz e segurança internacionais, direitos humanos e desenvolvimento. Ao afirmar que a democracia é um princípio fundador da ONU, Boutros-Ghali apresentava a democracia como sendo essencial para o cumprimento dos demais objetivos da ONU, argumentando que a ausência de democracia seria um obstáculo para o alcance desses objetivos amplamente difundidos.

¹⁹⁵ RUSHTON, Simon. **The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship**: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion. *Global Governance*, vol. 14, n. 1, pp. 95-110, 2008, p. 96.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 101.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 102.

No próprio texto de ‘Uma Agenda para a Paz’, em seu ponto 59¹⁹⁸, é possível encontrar a referência à defesa do argumento de que há uma conexão óbvia entre as práticas democráticas – como o Estado de direito e a transparência na tomada de decisões – e o alcance da verdadeira paz e segurança em qualquer ordem política nova e estável. A verdade é que a expertise de enquadrar a democracia nestes termos representava uma estratégia de persuasão – colocando a democracia como vital para a realização dos objetivos centrais da ONU – tornando a tarefa de refutar essa ideia mais difícil até para os Estados mais resistentes à democratização¹⁹⁹.

Martha Finnemore e Kathryn Sikkink²⁰⁰ lembram que as normas não surgem do nada; elas são ativamente construídas por agentes com fortes noções sobre o que consideram ser um comportamento apropriado ou desejável em sua comunidade. Segundo as autoras, esses agentes são essenciais para o desenvolvimento de novas normas ou de novos entendimentos sobre as normas e esses empreendedores normativos objetivam usar a persuasão para convencer outros atores acerca da maneira adequada de conduzir determinada regra de conduta.

Nesse sentido, Boutros-Ghali agiu como verdadeiro empreendedor normativo. Ele reinterpretou a Carta da ONU, conferindo maior legitimidade ao princípio democrático. Além disso, como agente forte, formulou a ‘Agenda para a Paz’ de maneira a trazer noções ainda mais inovadoras do que era esperado que ele fizesse. Ao atender ao pedido do Conselho de Segurança, Boutros-Ghali conseguiu imprimir a noção de democratização, a qual perdurou de maneira duradoura no contexto das operações de paz. Dessa forma, ele conseguiu usar sua autonomia, autoridade moral e poder de persuasão para que um tema de sua preferência pessoal entrasse na agenda da organização, ainda que esse tema não fosse de maneira nenhuma um consenso entre os Estados membros.

De fato, a democratização se tornou uma parte importante das atividades de *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding* da ONU. A partir desse período em diante, a negociação e implementação de acordos de paz em muitos países (incluindo Camboja, El Salvador, Namíbia e Haiti, por exemplo) centrou-se na promoção de práticas democráticas. A ONU envolveu-se fortemente na organização e monitoramento dos processos eleitorais,

¹⁹⁸ “59. Há um novo requisito para assistência técnica que as Nações Unidas têm a obrigação de desenvolver e fornecer quando solicitado: suporte para a transformação de estruturas nacionais deficientes e para o fortalecimento de novas instituições democráticas. A autoridade do sistema das Nações Unidas para atuar neste campo repousaria sobre o consenso de que a paz social é tão importante quanto a paz estratégica ou política. Há uma conexão óbvia entre as práticas democráticas – como o Estado de Direito e transparência na tomada de decisões – e o alcance da verdadeira paz e segurança em qualquer ordem política nova e estável. Esses elementos de boa governança precisam ser promovidos em todos os níveis das comunidades políticas internacionais e nacionais.” (tradução nossa)

¹⁹⁹ RUSHTON, Simon. **The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship**: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion. *Global Governance*, vol. 14, n. 1, pp. 95-110, 2008, p. 103-104.

²⁰⁰ *In: Ibid.*, p. 98-99.

promovendo o respeito pelos direitos humanos, auxiliando na reforma dos serviços de segurança e judiciários e apoiando o desenvolvimento da sociedade civil. Em consonância com a tese da paz democrática, criar e apoiar sistemas de governo democráticos tornou-se uma parte importante da abordagem da ONU para garantir uma paz estável e duradoura nos Estados membros. Ademais, essas atividades foram amplamente percebidas como legítimas pelos Estados membros, sugerindo que um certo grau de institucionalização realmente ocorreu²⁰¹.

Nesse sentido, ao produzir o documento ‘Uma Agenda para a Paz’, Boutros-Ghali teve a oportunidade de exercer seu poder na prática. Ele conseguiu se estabelecer como a autoridade mais competente no tema, tanto pela sua atribuição institucional quanto por sua autoridade moral para direcionar as discussões sobre a matéria. Boutros-Ghali teve também habilidade para negociar a agenda e conseguir sua aprovação na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança. Dessa forma, conseguiu exercer influência sob os demais atores. Esse processo evidenciou o exercício de poder na prática, pois as habilidades do Secretário-Geral para avançar com uma elaboração normativa ambiciosa sobre as operações de paz não se pautaram em poder material, que ele próprio não detinha, mas sim em sua autoridade e legitimidade.

Em que pese sua reconhecida contribuição, Boutros-Ghali foi o único Secretário-Geral da ONU a não ser reconduzido ao cargo para um segundo mandato. Seu primeiro e único mandato na ONU se encerrou em 1996. Posteriormente, Boutros-Ghali chegou a chefiar a Organização Internacional da Francofonia, entre 1997 e 2002.

Segundo Edward Newman²⁰², os problemas pelos quais a ONU passou no início dos anos 1990, em operações de paz consideradas fracassadas, ficaram associados à figura de Boutros-Ghali, uma vez que era ele o representante máximo da ONU. Além disso, em função da abordagem pessoal que imprimiu ao cargo de Secretário-Geral quando o ocupou, Boutros-Ghali fez opositores no governo dos Estados Unidos, que optaram por não o apoiar em um segundo mandato. Sobre o que deu errado em sua gestão é difícil dizer se Boutros-Ghali assumiu um papel político que foi longe demais ou se seu infortúnio foi o de ter sido incumbido de uma série de tarefas intratáveis e com falta de estrutura e financiamento necessários. O fato é que ele atraiu controvérsias e opositores ao atuar com ativismo na articulação por uma visão mais ampla do papel da ONU e do próprio papel do Secretário-Geral.

²⁰¹ RUSHTON, Simon. **The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship**: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion. *Global Governance*, vol. 14, n. 1, pp. 95-110, 2008, p. 107.

²⁰² *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 184.

Dentre as formas de limitar a ação do Secretariado, Silke Weinlich²⁰³ identifica a prerrogativa do Conselho de Segurança de recomendar o nome do Secretário-Geral para nomeação pela Assembleia Geral, como o principal mecanismo de controle dos Estados membros sob o Secretariado. Com isso, o Conselho de Segurança, especialmente seus membros permanentes, são determinantes para definir se um Secretário-Geral poderá ser reconduzido ao cargo ou não. No caso, a insatisfação por parte dos Estados Unidos culminou na preterição de Boutros-Ghali.

É curioso que exatamente a outra forma que os Estados membros têm de limitar a ação do Secretariado possa ter contribuído em grande medida para os fracassos de algumas operações de paz iniciadas pela ONU no período. Silke Weinlich²⁰⁴ explica que a Assembleia Geral é responsável por fiscalizar a ação do Secretário-Geral e também por definir seu orçamento. A autoridade discricionária do Secretário-Geral em matéria de pessoal e orçamento destinados para as operações de paz é extremamente limitada. Esse controle rigoroso da Assembleia Geral em relação às questões de pessoal e orçamento advém das regras e regulamentos iniciais da ONU, que foram pensadas para uma organização muito menor e com funções principais de conferência. Como as funções de operacionalização só se iniciaram depois, a extensão dessa limitação costuma vir com custos altos para a eficiência das operações de paz.

É verdade que quando Boutros-Ghali foi eleito para ocupar o cargo de Secretário-Geral da ONU, em 22 de novembro de 1991, os Estados Unidos não eram um entusiasta apoiador de sua candidatura. Na época, os Estados Unidos apoiaram a candidatura de Brian Mulroney, então primeiro-ministro do Canadá. Quando perceberam que a candidatura de Brian Mulroney não teria o apoio necessário, os Estados Unidos, em deferência à sua aliança com os egípcios, concordaram com a eleição de Boutros-Ghali. Na votação, os Estados Unidos não chegaram a votar a favor de Boutros-Ghali, mas também não exerceram seu poder de veto. Eles se abstiveram, permitindo que Boutros-Ghali fosse eleito Secretário-Geral da ONU para o mandato que se iniciaria em 1992. Ainda assim, quando iniciou o seu mandato, Boutros-Ghali chegou às Nações Unidas como um distinto diplomata de alto escalão de um país estreitamente ligado aos Estados Unidos, portanto, não havia indicativo de que as tensões entre Boutros-Ghali e o governo dos Estados Unidos iriam escalar ao ponto de o país vetar sua recandidatura²⁰⁵.

²⁰³ WEINLICH, Silke. **The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 79-80.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 80-81.

²⁰⁵ Fonte: GOSHKO, John M. Boutros Boutros-Ghali, U.N. secretary general who clashed with U.S., dies. **The Washington Post**, Washington, 16 de fev. de 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/boutros-boutros-ghali-un-secretary-general-who-clashed-with-us-dies-at-93/2016/02/16/8b727bb8-d4c1-11e5-be55-2cc3c1e4b76b_story.html> Acesso em 10 de janeiro de 2021.

As diferenças entre Boutros-Ghali e os Estados Unidos ficaram evidentes em outubro de 1993, quando tropas norte-americanas apoiando uma missão de socorro dos Estados Unidos na Somália se envolveram em um ataque desastroso que deixou quinze soldados norte-americanos mortos. Os soldados estavam sob o comando dos Estados Unidos, mas o governo dos Estados Unidos, tentando escapar da indignação da opinião pública interna, procurou criar a impressão de que o ataque malsucedido fora obra das Nações Unidas. O incidente na Somália foi como um prenúncio de uma relação que seguiu conturbada. Boutros-Ghali cobrava diretamente os Estados Unidos pela crise financeira que se instalara nas Nações Unidas e insistia que o país pagasse as contribuições que devia à organização. Além disso, Boutros-Ghali se mostrava relutante em instituir reformas exigidas pelo governo dos Estados Unidos que implicariam em cortes substanciais nos empregos e programas da ONU destinados aos países em desenvolvimento²⁰⁶.

Na obra que publicou após deixar o cargo de Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali explorou a relação dos Estados Unidos com as Nações Unidas²⁰⁷. Ele narra com detalhes como desde o início do ano de 1996, mesmo antes de ter anunciado publicamente que concorreria ao segundo mandato como Secretário-Geral, membros do governo dos Estados Unidos já se posicionavam como não favoráveis à sua reeleição e como construíram uma campanha contrária nesse sentido.

No início de 1996, quando ficou claro que Boutros-Ghali pretendia buscar um segundo mandato, o governo de Bill Clinton concluiu que muitos norte-americanos associavam os fracassos nas operações de paz à imagem de Boutros-Ghali, portanto, para evitar que essas questões se tornassem um problema em sua própria campanha nacional de reeleição, o governo Clinton passou a trabalhar para inviabilizar a continuidade da gestão de Boutros-Ghali à frente da ONU, o que restou materializado nas falas da Embaixadora dos Estados Unidos nas Nações Unidas, Madeleine Albright. Na época, Boutros-Ghali tinha o apoio nominal de quase todos os outros membros da ONU, os países em desenvolvimento apoiavam sua recandidatura com entusiasmo. No entanto, diante da campanha contrária dos Estados Unidos – que abertamente declarava que usariam seu poder de veto no Conselho de Segurança contra Boutros-Ghali – os africanos, com medo de perder a liderança proveniente do cargo, passaram a ver Kofi Annan como uma alternativa para ocupar o posto de Secretário-Geral da ONU. Quando ficou clara a

²⁰⁶ Fonte: GOSHKO, John M. Boutros Boutros-Ghali, U.N. secretary general who clashed with U.S., dies. **The Washington Post**, Washington, 16 de fev. de 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/boutros-boutros-ghali-un-secretary-general-who-clashed-with-us-dies-at-93/2016/02/16/8b727bb8-d4c1-11e5-be55-2cc3c1e4b76b_story.html> Acesso em 10 de janeiro de 2021.

²⁰⁷ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished: A U.S. - U.N. saga**. New York: Random House, 1999, p. 5-7.

impossibilidade de reeleição, Boutros-Ghali retirou sua candidatura e abriu o caminho para a eleição de Kofi Annan²⁰⁸.

Em seu discurso de despedida à Assembleia Geral da ONU, Boutros-Ghali definiu as fases de entusiasmo, desilusão e realismo que caracterizaram o funcionamento da Organização ao longo do seu mandato²⁰⁹. Isso pode ser percebido a partir dos seguintes trechos do discurso realizado em 17 de dezembro de 1996:

Os últimos cinco anos começaram com otimismo e entusiasmo. Os Estados membros recorreram às Nações Unidas para agirem em uma escala sem precedentes: pela paz, desenvolvimento, democratização e reforma. (...) Mas os anos intermediários desta meia década foram profundamente perturbadores. A desilusão se instalou. Nos lugares em que os *peacekeepers* foram chamados para lidar com a guerra, ocorreram sérios reveses. (...) O conceito de *peacekeeping* foi virado de cabeça para baixo e agravado pela séria lacuna entre os mandatos das operações de paz e os recursos disponíveis para a sua execução.²¹⁰ (tradução nossa)

No discurso, Boutros-Ghali adotou tom ao mesmo tempo defensivo e desafiador. Ele não citou os Estados Unidos nominalmente, mas sua fala refletiu uma crítica acerca da atitude dos Estados Unidos. Isso ficou claro quando Boutros-Ghali mencionou que os Estados membros demandavam reformas à ONU, embora não arcassem integralmente com as obrigações financeiras assumidas perante a organização.

Por fim, Boutros-Ghali reafirmou em seu discurso que a lealdade do Secretário-Geral deve ser internacional e que “se existe uma palavra, acima de todas, que deve caracterizar o papel do Secretário-Geral, essa palavra é a independência”²¹¹.

3.4 Inovações da ‘Agenda para a Paz’

A adoção pelo CSNU dos documentos ‘Agenda para a Paz’ (1992) e ‘Suplemento da Agenda para a Paz’ (1995), elaborados pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-

²⁰⁸ Fonte: GOSHKO, John M. Boutros Boutros-Ghali, U.N. secretary general who clashed with U.S., dies. **The Washington Post**, Washington, 16 de fev. de 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/boutros-boutros-ghali-un-secretary-general-who-clashed-with-us-dies-at-93/2016/02/16/8b727bb8-d4c1-11e5-be55-2cc3c1e4b76b_story.html> Acesso em 10 de janeiro de 2021.

²⁰⁹ NEWMAN, Edward. **The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era: a Global Peace and Security Mandate?** New York: Palgrave Macmillan, 1998, p. 118-119.

²¹⁰ Disponível em: < <https://www.un.org/press/en/1996/19961217.sgsm6133.r1.html>> Acesso em 4 de fevereiro de 2021.

²¹¹ *Ibid.*

Ghali, expressou o anseio por mecanismos mais eficientes para a resolução de conflitos no âmbito da instituição.

Nos termos do próprio documento²¹², ‘Uma Agenda para a Paz’ trata de diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz e construção da paz pós-conflito. A inovação foi a ideia de construção da paz indo além da mera paz negativa (ausência de conflito) para tentar alcançar uma paz positiva com atenção à aspectos sociais, políticos e econômicos que ajudassem a sociedade a se reconstruir pós-conflito.

Boutros-Ghali fixou alguns entendimentos e uma racionalização para as atividades da ONU relacionadas às operações de paz. No documento ‘Agenda para a Paz’, foram enumeradas as seguintes técnicas: *preventive diplomacy* (diplomacia preventiva), *peacemaking* (promoção da paz), *peacekeeping* (manutenção da paz), *post-conflict peacebuilding* (consolidação da paz) e *peace-enforcement* (imposição da paz).

Preventive diplomacy é a ação para prevenir o surgimento de disputas entre as partes, para evitar que as disputas existentes se transformem em conflitos e limitar a propagação dos conflitos quando cheguem a ocorrer.

Peacemaking é a ação para tentar resolver um conflito em curso, trazendo as partes hostis para um acordo, essencialmente por meios pacíficos, como os previstos no Capítulo VI da Carta da ONU.

Peacekeeping é o envio de tropas da ONU para o campo com o consentimento de todas as partes interessadas, normalmente envolvendo militares das Nações Unidas e/ou policiais e frequentemente também civis. Manter a paz é uma técnica que expande as possibilidades tanto para a prevenção de conflitos quanto para a construção da paz.

Post-conflict peacebuilding é a ação voltada para apoiar estruturas que possam fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar o retorno ao conflito. Enquanto a diplomacia preventiva, como o próprio nome sugere, serve para prevenir o início de conflitos; a construção pós-conflito (consolidação da paz) serve prevenir reincidências.

Eugenio Diniz explica bem a proposta do *peace-enforcement*:

A Agenda para a Paz introduziu uma inovação conceitual: a ideia de unidades de imposição da paz (*peace enforcement units*), as quais estariam voltadas para restabelecer e manter cessar-fogos que tivessem sido acordados, mas não cumpridos. A ONU já vinha sendo chamada a desempenhar essa tarefa, a qual seria muito mais exigente que as missões de Manutenção da Paz, tanto em termos de equipamento quanto de treinamento. A questão é que, no seu relatório, o então Secretário-Geral distinguia essa tarefa de ‘Imposição da Paz’

²¹² Disponível em: <<https://undocs.org/A/47/277>> Acesso em 20 de novembro 2019.

– que ele incluía no título de ‘Pacificação’ (*Peacemaking*) – da tarefa de ‘Manutenção da Paz’ (*Peacekeeping*), ressaltando que a Imposição da Paz envolveria arranjos para colocar permanentemente à disposição do Secretário-Geral da ONU forças voltadas para essa atividade, com base em dispositivos do Capítulo VII da Carta da ONU.²¹³

Embora traga o conceito de *peace-enforcement*, no documento Boutros-Ghali recomenda que o Conselho de Segurança considere a utilização de unidades de imposição da paz apenas em circunstâncias claramente definidas e com seus termos de referência especificados previamente.

Na imprensa, a proposição sobre *peace-enforcement* repercutiu bem. Após a publicação da ‘Agenda para a Paz’, veículos tradicionais, como o *New York Times* e o *Washington Post* produziram críticas favoráveis aos esforços de Boutros-Ghali, dizendo que o documento atendia ao espírito otimista da época²¹⁴.

Como bem enfatiza Juliana de Paula Bigatão²¹⁵, o que tornou a ‘Agenda para a Paz’ um dos mais importantes documentos da ONU sobre paz e segurança foi o fato de ter sido o primeiro documento formalmente escrito que definiu conceitualmente as técnicas de monitoramento, prevenção e resolução de conflitos que eram empregadas pela organização. Essa definição traria mais clareza para os trabalhos posteriores da ONU e teve o grande mérito de preencher um vazio conceitual em relação às atividades de manutenção da paz da ONU que persistia por mais de quarenta anos.

A ‘Agenda para a Paz’ também inovou ao criar o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO - *Department of Peacekeeping Operations*). Na verdade, o estabelecimento do DPKO, em 1992, foi parte de uma reestruturação maior do Secretariado, promovida por Boutros-Ghali logo que assumiu o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas. Essa reestruturação foi descrita no relatório do Secretário-Geral A/46/882 e a Assembleia Geral acolheu sua criação por meio da resolução 47/71²¹⁶.

²¹³ In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e debates**. vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 313-314.

²¹⁴ BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished: A U.S. - U.N. saga**. New York: Random House, 1999, p. 27-28.

²¹⁵ BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo, 2009, p. 68.

²¹⁶ Disponível em <<https://research.un.org/en/docs/peacekeeping/secretariat>> Acesso em 20 de outubro de 2020.

Segundo M. J. Peterson²¹⁷, o realinhamento político da década de 1990 preparou terreno para uma melhoria na condição da Assembleia Geral. Afinal, o impacto completo das resoluções da Assembleia Geral depende tanto da habilidade de angariar votos em comum, quanto do controle de recursos para tornar as ações efetivas. Esse contexto favoreceu mudanças que vieram a ser aprovadas pela Assembleia Geral da ONU.

Até o final da década de 1980, as operações de paz eram operadas por meio do Escritório de Assuntos Políticos Especiais da ONU. Com o contexto político favorável, a criação oficial do DPKO, em 1992, foi essencial para lidar com o aumento do número de operações de paz em andamento. O DPKO foi chefiado inicialmente por Kofi Annan, antes de ele se tornar o sétimo Secretário-Geral da ONU²¹⁸.

Como parte da reforma institucional, Boutros-Ghali extinguiu cargos e resumiu departamentos políticos. Essa reforma visava produzir mais economia e gerar mais eficiência nos trabalhos conduzidos pelo Secretariado.

Nesse sentido, a ‘Agenda para a Paz’ trouxe avanços institucionais concretos. A criação do já mencionado DPKO, depois de anos de informalidade, afirmou a autoridade do Secretário-Geral sobre a coordenação. A criação do Departamento de Assuntos Políticos (DPA - *Department of Political Affairs*) ainda mais racionalizado e com maior codificação acerca dos assuntos militares no Secretariado. A existência do Departamento de Assuntos Humanitários (DHA - *Department of Humanitarian Affairs*) reconhecendo a centralidade da dimensão humana no conflito contemporâneo e buscando melhorar a visão geral do Secretário-Geral acerca de toda a rede de Agências Especializadas e ONGs nesta área. Além disso, desde 1993, o Secretário-Geral tem um conselheiro militar e uma sala 24 horas sobre a situação das operações²¹⁹.

Por fim, em 1995, ainda sob a gestão de Boutros-Ghali, foi lançado o ‘Suplemento da Agenda para a Paz’. Em complementariedade ao documento anterior, o suplemento veio em um período em que a ONU precisava se voltar para alguns erros do passado e reavaliar sua atuação em campo na condução de atividades de manutenção da paz. O próprio Boutros-Ghali reconheceu²²⁰ que decisões tomadas anteriormente vinham afetando a credibilidade da ONU,

²¹⁷ In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 109.

²¹⁸ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/department-of-peace-operations>> Acesso em 20 de outubro de 2020.

²¹⁹ NEWMAN, Edward. **The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era: a Global Peace and Security Mandate?** New York: Palgrave Macmillan, 1998, p. 123-124.

²²⁰ BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004, p. 133.

pois a organização se envolveu em grandes operações para as quais não estava preparada do ponto de vista político e financeiro.

3.5 Desenvolvimentos após a ‘Agenda para a Paz’

É interessante mencionar também alguns desenvolvimentos institucionais posteriores à implementação da ‘Agenda para a Paz’, uma vez que a marca distintiva das análises fundamentadas no institucionalismo histórico é exatamente a atribuição de destaque à temporalidade e ao modo como a sequência de eventos é capaz de moldar os processos políticos.

Apesar do otimismo quanto às condições da ONU de conseguir diminuir tensões em conflitos ao redor do mundo e do aumento do número de operações de paz autorizadas em meados da década de 1990, a falta de robustez de alguns mandatos autorizados pelo CSNU, que se mostraram incompatíveis com as situações de fato, além de limitações de ordem orçamentária para custeamento das operações, fizeram com que a ONU falhasse em evitar graves violações de direitos humanos, como foram os casos ocorridos em Ruanda, na antiga Iugoslávia e na Somália, por exemplo²²¹.

Em sequência, a complexidade dos conflitos no pós-Guerra Fria, acompanhada de uma nova noção sobre segurança, que ia além da segurança militar tradicional e incluía a segurança humana, conferiram caráter multidimensional às missões de paz. O ‘Relatório sobre o Desenvolvimento Humano: novas dimensões da Segurança Humana’, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1994, trouxe a ideia de que sem a promoção do desenvolvimento seria difícil, ou até impossível, promover os objetivos da paz, pois no cotidiano a insegurança se relacionaria com o desemprego, a fome, as doenças, a repressão política, a injustiça social, entre outros fatores que, em última instância, podem gerar violência e conflitos²²².

Assim, as forças de paz passaram a realizar uma variedade de tarefas nos locais afetados, incluindo a construção de instituições sustentáveis de governança, monitoramento de direitos humanos, reformas no setor de segurança, desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes, além do envio de educadores, sanitaristas, economistas, observadores eleitorais e outros²²³.

²²¹ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>> Acesso em 20 de novembro de 2020.

²²² BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos**: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo, 2009, p. 46-48.

²²³ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>> Acesso em 20 de novembro de 2020.

Diante deste cenário, o ganense Kofi Annan se tornou o sétimo Secretário-Geral da ONU e esteve no comando da organização ente 1997 e 2006. O ‘Relatório Brahimi’ (2000) foi publicado durante sua gestão. Esse documento reconheceu erros anteriores e confirmou a necessidade de melhorar os critérios para identificação do sucesso das operações, com o objetivo de conceder mandatos mais claros e de aperfeiçoar a capacidade de gerenciamento das operações de paz.

O emprego de forças estrangeiras no território interno de um país continua levantando questionamentos sobre o desrespeito à sua soberania. O embate entre soberania e direitos humanos; ou, entre a não-intervenção e a responsabilidade de proteger persistiu e influenciou desenvolvimentos institucionais posteriores. Alguns documentos veicularam apontamentos importantes sobre o tema, como ‘Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum’ (2004). Ademais, houve ascensão do conceito de Responsabilidade de Proteger (*responsibility to protect – R2P*), que traz a ideia de que a segurança dos indivíduos é responsabilidade do Estado, mas caso um Estado não consiga proteger seus nacionais, ou se torne o próprio agente da agressão, caberia ao sistema internacional assumir a responsabilidade pela proteção desses indivíduos.

Em seguida, com o intuito de sistematizar ainda mais as experiências das Nações Unidas nas operações de paz, durante a gestão do sul-coreano Ban Ki-Moon como Secretário-Geral da ONU (2007-2016), foi lançada a ‘Doutrina Capstone’ (2008). Ela compilou princípios básicos e funcionou como um guia das operações de paz. Outro documento interno elaborado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), em 2009 – ‘Uma nova Agenda de Parceria: traçando um novo horizonte para a manutenção da paz das Nações Unidas’ – deu continuidade às discussões sobre o curso das operações de paz.

Atualmente, sob a gestão do português António Guterres, desde 2017 como Secretário-Geral da ONU, as operações de paz completaram em 2018 o marco de 70 anos de existência. Guterres lançou a iniciativa ‘Ação pela Manutenção da Paz’ (*Action for Peacekeeping – AAP*) a fim de renovar o comprometimento coletivo pela excelência das operações de paz. Dentre os compromissos compartilhados para o fortalecimento das operações de paz, tem se destacado as iniciativas em favor da igualdade de gênero, com encorajamento para que mulheres participem ativamente de processos de manutenção da paz.

Em outubro de 2020 a ONU completou 75 anos de existência. Como legado institucional, o crescente envolvimento da ONU em operações de paz demonstra o fortalecimento da instituição para tratar de questões envolvendo paz e segurança internacionais. A dinâmica das operações de paz evoluiu constantemente diante de novos desafios enfrentados

ao longo da história, na maior parte do tempo essa mudança foi lenta e gradual, tendo alcançado picos de maior inovação institucional sob a liderança do Secretário-Geral em momentos críticos como o do final da Guerra Fria. Ainda assim, as limitações do mecanismo de resolução de conflitos da ONU devem ser reconhecidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi compreender qual é o papel do Secretário-Geral da ONU e discutir se mesmo diante das constrações próprias da instituição e dos diversos interesses em jogo na política internacional, o ocupante desse cargo poderia ter capacidade de influência na evolução das operações de paz da ONU.

No capítulo 1 apresentamos a fundamentação teórica que norteou nossa análise. Tratamos do institucionalismo histórico, de sua aplicação no campo das Relações Internacionais e dos principais conceitos propostos pela teoria. Destacamos o modelo de mudança institucional gradual desenvolvido por James Mahoney e Kathleen Thelen e esclarecemos que as operações de paz surgiram na ONU como instituições informais. Também abordamos a virada prática no campo de Relações Internacionais e a metodologia de trabalho.

No capítulo 2 tratamos do histórico de criação da ONU e da estrutura organizacional voltada para a resolução de conflitos. Ressaltamos o papel do Secretário-Geral como burocrata no desenvolvimento institucional e história das operações de paz no período de 1948 a 1991. Nesse ponto, evidenciamos as disputas de poder próprias da Guerra Fria, que muitas vezes paralisaram o funcionamento do Conselho de Segurança e impediram que houvesse qualquer grande mudança que fosse capaz de alterar a trajetória de desenvolvimento das operações de paz no período.

Assim como Michael N. Barnett e Martha Finnemore, entendemos que a autonomia do Secretário-Geral deriva em grande parte de sua autoridade, decorrente de sua posição privilegiada de visibilidade, tanto do ponto de vista formal quanto moral. No entanto, reconhecemos que essa autoridade é limitada, pois os interesses dos Estados são decisivos em processos de mudança institucional. Assim, a posição do Secretário-Geral é marcada por um ‘ir e vir’, algo entre sua capacidade de agência e seu papel limitado.

Também advertimos, como Leon Gordenker, que provavelmente não existe nenhuma teoria geral capaz de explicar satisfatoriamente os múltiplos fatores de ordem política, econômica, social, legal, organizacional e pessoal que definam os resultados de um Secretário-Geral, mas buscamos fazer algumas proposições plausíveis sobre as funcionalidades do cargo e sobre como seus ocupantes operaram em situações relacionadas com a resolução de conflitos.

No capítulo 3 apresentamos o contexto histórico que marcou o fim da Guerra Fria e como esse momento foi tomado por um clima de otimismo na ONU, que estava segura de que conseguiria cumprir seus objetivos, especialmente os relacionados com a resolução de conflitos. Identificamos a formação de uma conjuntura crítica na história, com abertura de oportunidade

para que o então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, apresentasse um documento capaz de tornar mais eficiente a capacidade de atuação da ONU no âmbito das operações de paz.

Também descrevemos o perfil de Boutros-Ghali. Sua atuação foi considerada uma das mais independentes à frente da ONU. Concordamos com a tese de Edward Newman, de que Boutros-Ghali foi particularmente franco na área de paz e segurança, tendo exercido influência por meio de declarações públicas e de uma capacidade inerente ao cargo de cativar e impulsionar os líderes políticos e o Conselho de Segurança. Mostramos que a principal influência de Boutros-Ghali residiu em conseguir moldar o conteúdo do relatório apresentado ao Conselho de Segurança.

Longe de ser consenso entre os Estados membros, Boutros-Ghali usou suas habilidades e prática de poder para aprovar uma ‘Agenda para a Paz’ muito mais ambiciosa do que o que lhe havia sido encomendado pelo Conselho de Segurança. Portanto, entendemos que a implementação da ‘Agenda para a Paz’ não foi mero reflexo da política internacional, uma vez que seu conteúdo inovador foi possibilitado pela prática de poder do Secretário-Geral. Além disso, Boutros-Ghali promoveu uma reforma do Secretariado em busca de maior eficiência e teve como principais áreas de atuação as agendas para a paz, desenvolvimento e democratização.

Durante o seu mandato, Boutros-Ghali enfrentou grandes dificuldades relacionadas com a crise financeira pela qual a ONU passava e com operações de paz consideradas fracassadas. O clima de otimismo inicial em torno de seu mandato, foi substituído pela realidade do enfrentamento de grandes desafios globais em um cenário composto por Estados membros com interesses divergentes e pouco previsíveis, marcado também pela oposição por parte do Estado mais forte do sistema internacional, os Estados Unidos. Portanto, em que pese a conjuntura estrutural inicialmente favorável, ao longo do mandato, Boutros-Ghali teve que navegar em uma relação difícil com os Estados Unidos. Isso reforça a tese de sua capacidade de agência, pois a posição mais independente de Boutros-Ghali pode ter sido determinante para que não fosse reconduzido ao cargo de Secretário-Geral da ONU.

Por fim, destacamos as principais inovações constantes no documento ‘Uma Agenda para a Paz’ e apontamos alguns desenvolvimentos posteriores que demonstram como as proposições feitas por Boutros-Ghali deixaram um importante legado institucional na matéria de resolução de conflitos.

Com efeito, as Nações Unidas foram projetadas com a expectativa de que ela própria e seus principais servidores seriam capazes equacionar emergências e grandes problemas globais. Mesmo que as Nações Unidas não tenham sido o ponto central das relações internacionais em

todos os tempos ou em todas as questões, o Secretário-Geral e seu gabinete, como esperado, se desenvolveram ao longo do tempo e vieram a se tornar um instrumento de grande relevância dentro da instituição. No curso desse desenvolvimento, a Carta da ONU provou ser uma constituição flexível, aberta à reinterpretação e ao necessário preenchimento de lacunas. A ONU e o Secretariado sobreviveram às restrições da Guerra Fria e desenvolveram meios para se tornarem mais persuasivos. O Secretário-Geral, em alguns casos, pôde iniciar ou ajudar de maneira significativa a projetar determinadas políticas globais. Por iniciativa própria, o Secretário-Geral da ONU tem a possibilidade de materializar os desejos combinados dos Estados membros em questões importantes. Dessa maneira, é inegável que Secretário-Geral é um fator integrante da política internacional, mas sua força como fator só pode ser determinada caso a caso²²⁴.

Na conjuntura estudada, o pós-Guerra Fria conferiu maior abertura para que o Secretário-Geral da ONU se estabelecesse como um fator de grande relevância em um momento crítico na história. Boutros-Ghali foi um agente de mudança institucional rebelde e ao usar de sua autoridade moral e expertise para recomendar e interpretar normas envolvendo paz e segurança coletiva, foi capaz de moldar a institucionalização das operações de paz dentro da ONU, notadamente após a adoção do relatório de sua autoria, 'Uma Agenda para a Paz' que trouxe noções que repercutem até os dias de hoje na ONU.

Como os achados do presente trabalho não são exaustivos, notamos a partir de seus resultados que é possível desenvolver outros campos de pesquisa na área de Relações Internacionais. Do ponto de vista teórico, é possível aprofundar e discutir maneiras de se avaliar a capacidade de agência do Secretário-Geral da ONU. Empiricamente, abre-se a possibilidade para fazer análises comparativas de atuação do Secretário-Geral não apenas no campo da segurança, mas também em outras arenas. Esse tipo de pesquisa ajudaria inclusive a precisar melhor quando o Secretário-Geral tem capacidade de agência e quando ele atua apenas se aproveitando de vácuo de poder ou de momentos em que há consenso político.

²²⁴ GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010, p. 96-97.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. **Power in practice**: Negotiating the international intervention in Libya. *European Journal of International Relations*, vol. 20(4), pp. 889–911, 2014. <https://doi.org/10.1177/1354066113512702>

ARAÚJO, Carmem E. Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Process tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018.

BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira. **A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas**: uma questão institucional. Tese de Doutorado em Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2014.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**: international organizations in global politics. New York: Cornell University Press, 2004.

BELLAMY, Alex J.; GRIFFIN, Stuart; WILLIAMS, Paul. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press; Malden: Blackwell Pub, 2004.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos**: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo, 2009.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **Unvanquished**: A U.S. - U.N. saga. New York: Random House, 1999.

BUEGER, Christian; GADINGER, Frank. **The Play of International Practice**. *International Studies Quarterly*, pp. 1-12, 2015.

CAPOCCIA, Giovanni. **Critical Junctures and Institutional Change**, pp. 1-41. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (edited by). **Advances in Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

FIORETOS, Orfeo. **Historical Institutionalism in International Relations**. *International Organization*, 65, pp. 367-399, 2011. <https://doi.org/10.1017/S0020818311000002>

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (edited by). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001>

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

GOMES, Aureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução**: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, USP, São Paulo, 2008.

GORDENKER, Leon. **The UN Secretary-General and Secretariat**. 2nd ed. New York: Routledge, 2010. <https://doi.org/10.4324/9780203868379>

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

HELMKE; Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda**. *Perspectives on Politics*, vol. 2, n. 4, pp. 725-740, 2004. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>

HENRIQUES, Anna Beatriz Leite; LEITE, Alexandre Cesar Cunha; TEIXEIRA JR, Augusto Wagner Menezes. **Reavivando o método qualitativo**: as contribuições do Estudo de Caso e do *Process Tracing* para o estudo das Relações Internacionais. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 9, n. 1, pp. 09-23, 2015. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.52333>

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais**: histórias e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

JAKOBSEN, Peter Viggo. **National Interest, Humanitarianism or CNN**: what triggers UN peace enforcement after the cold war? *Journal of Peace Research*, vol. 33, nº 2, 1996. pp. 205-215. <https://doi.org/10.1177/0022343396033002006>

JO, Hee Moon. **Introdução ao direito internacional**. São Paulo: LTr, 2000.

KENNEDY, Paul M. **The parliament of man**: the past, present, and future of the United Nations. New York: Vintage Books, 2006.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e debates. vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2006.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. New York: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>

MATIASCIC, Vanessa Braga (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**: reflexões e debates. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 8 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.

NEWMAN, Edward. **The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era**: a Global Peace and Security Mandate? New York: Palgrave Macmillan, 1998. <https://doi.org/10.1057/9780230504547>

NGUYEN Quoc Dinh, DAILLIER, Patrick & PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

NOGUEIRA, João & MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

OLIVEIRA, Luciana de Rezende Campos. **A política e o processo de mudança nas e das Nações Unidas**: a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e difusão da iniciativa *Delivering as One UN*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, PUC-MG, Belo Horizonte, 2018.

O'NEILL, John Terence; REES, Nicholas. **United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era**. New York: Routledge, 2005. <https://doi.org/10.4324/9780203307434>

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 12 de. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

RUSHTON, Simon. **The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship**: Boutros Boutros-Ghali and Democracy Promotion. *Global Governance*, vol. 14, n. 1, pp. 95-110, 2008.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 4 ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. 3 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed., Brasília: FUNAG, 2015.

WEINLICH, Silke. **The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 2014. <https://doi.org/10.1057/9781137309358>

WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (edited by). **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2008.

WEISS, Thomas G. [et al.]. **The United Nations and changing world politics**. 6th ed. Boulder: Westview, 2010.

Fontes documentais

A/RES/377(V), **Uniting for Peace**, 3 November 1950. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/img/NR005975.pdf?OpenElement>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

A/47/277 - S/24111, **An Agenda for Peace**: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Report of the Secretary-General pursuant adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992. Disponível em: <<https://undocs.org/A/47/277>> Acesso em 20 de novembro 2019.

A/50/60 - S/1995/1, **Supplement to an Agenda for Peace** - position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, 25 January 1995. Disponível em: <<https://undocs.org/A/50/60>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

A/55/305 - S/2000/809, **Brahimi Report** - Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 august 2000. Disponível em: <<https://undocs.org/A/55/305>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

A/59/565, United Nations, **A more secure world: our shared responsibility**, 2 December 2004. Disponível em: <<https://undocs.org/A/59/565>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

Action for Peacekeeping (2018). Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>> Acesso em 10 de dezembro de 2020.

Capstone Doctrine - United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 18 January 2008. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf> Acesso em 20 de novembro de 2019.

Carta de São Francisco (1945). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

Carta do Atlântico (1941). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>> Acesso em 15 de setembro de 2020.

Declaração das Nações Unidas (1942). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/declaracao-das-nacoes-unidas-1942.html>> Acesso em 15 de setembro de 2020.

New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, July 2009. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/newhorizon_0.pdf> Acesso em 20 de novembro de 2019.

Pacto da Liga das Nações (1919). Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

14 Pontos de Wilson (1918). Disponível em: <<https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/index.html?dod-date=108>> Acesso em 15 de setembro de 2020.

Security Council Summit Meeting at the Headquarters of the United Nations in New York on 31 January 1992, Vídeo (318 min). Disponível em: <<https://www.c-span.org/video/?24101-1/security-council-summit-meeting>> Acesso em 20 de outubro de 2020.

S/23500, **Security Council Summit Statement** concerning the Council's responsibility in the maintenance of international peace and security, 31 January 1992. Disponível em:

<<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%2023500.pdf>> Acesso em 20 de outubro de 2020.

United Nations Development Programme (UNDP). **Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security**. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

United Nations Publication. **Yearbook of the United Nations 1992**. vol. 46, New York: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. Disponível em: <<https://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=33&volume=1992>> Acesso em 20 de outubro de 2020.