

4

Mudanças institucionais nas OMPs do pós-Guerra Fria: de “Uma Agenda para a Paz” até o “Relatório Brahimi”

Após o exame da constituição de uma operação “padrão” e da problematização da questão das OMPs no pós-Guerra Fria, pode-se proceder à determinação dos “pontos focais” para delinear o processo de *feedback*. Tais são os documentos de relevo para este fito:

- As Resoluções do CS referem-se à criação das OMPs (mandato) – estas se tornam pedra angular para o trabalho do DOMP e limitarão as negociações do Secretariado com os estados-membros para compor e financiar a missão;
- As Resoluções da AG referem-se ao financiamento de cada operação, após estudos técnicos do DOMP e negociações feitas entre Secretariado e estados-membros;
- No que diz respeito ao monitoramento “em tempo real” das atividades de uma operação no interior do “sistema ONU”, temos os relatórios produzidos pelo SECGEL (com base no relato dos Representantes Especiais *in loco*) no decorrer da vigência da operação, enviados ao CS com periodicidade determinada (da mesma forma que o mandato desta, a determinação da periodicidade de cada relatório cabe ao Conselho). Estes relatórios também servem de base para o trabalho do CEOMP. Eventualmente, o SECGEL será requisitado pelo CS em caráter extraordinário e se reportará em caráter *ad hoc*.
- O CEOMP, por sua vez, revisando sistematicamente o trabalho das OMP, se reporta anualmente à AG acerca do andamento de todas as missões (e seus relatórios são incorporados aos relatórios feitos pelo SECGEL, específicos para cada OMP).

- A AG, por sua vez, produz Resoluções indicando o “sucesso” ou “insucesso” (no momento em questão) da OMP;
- Findo o mandato de uma operação, o SECCEL, com base nos documentos anteriores, produz um “Relatório Geral” que servirá de referência para a mudança institucional no seio da ONU. Foram documentos como este, referentes às missões em Ruanda e Bósnia, que motivaram o SECCEL a convocar em 2000 um painel de especialistas sobre as OMP – culminando no “*Relatório Brahimi*”.

Essa intrincada “cadeia de documentos” (tomada no seu conjunto, dado o caráter processual do *feedback* – as OMPs se modificam ao longo de sua vigência) leva, por fim, à mudança institucional uma vez feito o “juízo” dos estados-membros acerca das realizações de uma OMP e uma vez ciente a própria ONU das experiências que tiveram lugar “in loco” – através dos relatórios do SECCEL. Evidência da importância do processo de auto-avaliação da ONU referente às OMPs é a existência, no DOMP, de uma unidade de “melhores práticas”¹³¹. Isso não implica que somente a “cadeia” de documentos seja responsável pela mudança (como Haas já apontara, ela é afetada por fatores “exógenos” tais como a mudança no próprio sistema internacional – por exemplo, fim da bipolaridade – e disputas políticas entre os estados-membros). Não seria, ainda, demasiado lembrar que as OMPs são apenas uma dentre as várias “alternativas” que a ONU emprega para buscar satisfazer os estados mantendo a Paz e Segurança internacionais.

Em seguida, passemos ao exame das OMPs do período 1992-2000. O conjunto das OMPs consideradas para os efeitos do presente trabalho está disposto, em ordem cronológica de estabelecimento, a seguir:

¹³¹ <http://www.un.org/Depts/DOMP/lessons/>

SIGLA	DENOMINAÇÃO OFICIAL	FUNCIONAMENTO
UNPROFOR	United Nations Protection Force (Força de Proteção da ONU)	Fev-1992/Dez-1995
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia (Autoridade Transitória da ONU no Camboja)	Mar-1992/Set-1993
UNOSOM I	United Nations Operation in Somalia I (Operação da ONU na Somália I)	Abr-1992/Mar-1993
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique (Operação da ONU em Moçambique)	Dez-1992/Dez-1994
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II (Operação da ONU na Somália II)	Mar-1993/Mar-1995
UNOMUR	United Nations Observer Mission in Uganda-Rwanda (Missão de Observação da ONU em Uganda-Ruanda)	Jun-1993/Set-1994
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia (Missão de Observação da ONU na Geórgia)	Ago-1993/Presente
UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia (Missão de Observação da ONU na Libéria)	Set-1993/Set-1997
UNMIH	United Nations Mission in Haiti (Missão da ONU no Haiti)	Set-1993/Jun-1996
UNAMIR	United Nations Mission in Rwanda (Missão da ONU em Ruanda)	Out-1993/Mar-1996
UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group (Grupo de Observação da ONU para a Faixa de Aouzou)	Mai-1994/Jun-1994
UNMOT	United Nations Mission in Tajikistan (Missão da ONU no Tajiquistão)	Dez-1994/Mai-2000
UNAVEM III	United Nations Verification Mission in Angola (Missão de Verificação da ONU em Angola)	Fev-1995/Jun-1997
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia (Operação da ONU de Restauração da Confiança na Croácia)	Mar-1995/Jan-1996
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force (Força de Deslocamento Preventivo da ONU)	Mar-1995/Fev-1999
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (Missão da ONU na Bósnia-Herzegovina)	Dez-1995/Dez-2002
UNTAES	United Nations Transitional Authority for Eastern Slavonia, Baranja and West Sirmium (Administração Transitória da ONU para a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental)	Jan-1996/Jan-1998
UNMOP	United Nations Observer Mission in Prevlaka (Missão de Observação da ONU em Prevlaka)	Fev-1996/Dez-2002

SIGLA	DENOMINAÇÃO OFICIAL	FUNCIONAMENTO
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti (Missão de Apoio da ONU no Haiti)	Jul-1996/Jul-1997
MINUGUA	United Nations Verification Mission In Guatemala (Missão de Verificação da ONU na Guatemala)	Jan-1997/Mai-1997
MONUA	United Nations Observer Mission in Angola (Missão de Observação da ONU em Angola)	Jul-1997/Fev-1999
UNTMIH	United Nations Transitional Mission in Haiti (Missão de Transição da ONU no Haiti)	Ago-1997/Nov-1997
MIPONUH	United Nations Civilian Police Mission In Haiti (Missão de Polícia Civil da ONU no Haiti)	Dez-1997/Mar-2000
UNPSG	United Nations Civilian Police Support Group (Grupo de Apoio da ONU à Polícia Civil)	Jan-1998/Out-1998
MINURCA	United Nations Mission in the Central African Republic (Missão da ONU na República Centro- Africana)	Abr-1998/Fev-2000
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone (Missão de Observação da ONU em Serra Leoa)	Jul-1998/Out-1999
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Missão de Administração Temporária da ONU em Kosovo)	Jun-1999/Presente
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone (Missão da ONU em Serra Leoa)	Out-1999/Presente
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor (Administração Transitória da ONU no Timor Leste)	Out-1999/Mai-2002
MONUC	United Nations Mission in Democratic Republic of Congo (Missão da ONU na República Democrática do Congo)	Nov-1999/Presente
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritreia (Missão da ONU na Etiópia e Eritreia)	Jul-2000/Presente

Tabela 1: OMPs criadas pela ONU no período 1992-2000

Em seguida, dediquemos atenção aos dois documentos balizadores da análise da mudança institucional proposta no presente trabalho. É contra o pano de fundo de “Uma Agenda para a Paz” e “Relatório Brahimi” que a análise proposta será construída.

4.1. ”Uma Agenda para a Paz”

Uma abordagem “holista”, “profundamente integrada” – essa era a proposta do SECGEL Boutros-Boutros Ghali quando respondeu à demanda do CS por renovadas orientações para a manutenção da Paz e Segurança Internacionais, no imediato pós-Guerra Fria.

O documento leva adiante a idéia de que, unindo mecanismos institucionais dantes separados (diplomacia preventiva, criação da paz, manutenção da paz) a ONU satisfaria as demandas de um novo tempo para a ONU e para as RIs. Ao “pacote” criado, Ghali adicionaria o conceito de “construção da paz pós-conflito”. A ONU, dotada de competência em cada um desses instrumentos, separadamente, não teria porque falhar em uni-los de forma coesa e coerente. A centralidade da construção da paz pós-conflito se refletia em suas especificidades: desarmamento, restauração da ordem, custódia e destruição de armas, repatriação de refugiados e deslocados, treinamento de forças de segurança civis, monitoramento de eleições, proteção dos Direitos Humanos, reforma das instituições.

Buscando construir “pontes” através da miríade de órgãos da ONU e suas competências muitas vezes sobrepostas, o documento apontava uma ligação essencial – e mutuamente reforçadora – entre Desenvolvimento/Direitos Humanos e Paz/Segurança. Uma gestão adequada desse relacionamento seria a melhor das respostas a ser dada à ambigüidade da “nova ordem mundial”, que comportava integração global e fragmentação local em doses fartas.

Ghali aponta para a complexidade do conceito de “Segurança Internacional”, em oposição à relativa simplicidade do conceito de “Paz”. Tal constatação era clara frente às tarefas colocadas diante do “braço armado” da ONU – o CS – recém-reativado após um inverno de décadas – identificar conflitos, incidir sobre suas causas (promoção da paz ¹³²); criar e preservar um ambiente minimamente pacífico (manutenção da paz ¹³³) no curto prazo para ensejar a ação nas causas do conflito; reconstruir as fundações da paz, durante e

¹³² Tradução livre do termo anglo-saxão “peacemaking”

¹³³ Tradução livre do termo anglo-saxão “peacekeeping”

após o conflito (construção da paz pós-conflito ¹³⁴). Num sentido amplo, Ghali estava se referindo às causas sócio-econômicas dos conflitos.

Para tal tarefa hercúlea, o CS deveria compartilhar sua responsabilidade com a AG e outras agências, dentro e fora da ONU. “Cada um tem sua contribuição a dar”, parecia acenar Ghali. Para os líderes do mundo, o SECGEL afirmava:

”Líderes têm que lidar com uma soberania colocada entre as necessidades de boa governança interna e os requerimentos de um mundo cada vez mais interdependente” ¹³⁵.

No entanto, a soberania estatal permanece como um dos pilares das RIs, indicando o limite da ação da ONU – no tocante ao auxílio humanitário e emprego da força, inclusive.

Seguem as propostas de Ghali. Criação de “zonas desmilitarizadas” como instrumento de prevenção de conflitos. Criação de “sistemas de monitoramento prévio”. Assistência humanitária como “catalisador” da manutenção da paz. O uso da força deveria ser feito de forma cuidadosa, nos termos do Artigo 40 da Carta da ONU, em contraposição ao “emprego da força para o reforço da paz” ¹³⁶ descrito no Artigo 43.

Não apenas sugestões são feitas. Ghali considerou serem de fundamental relevância, para o incremento da performance da ONU referente às OMPs, a solução dos seguintes problemas:

- Financiamento (em 1992, os estados-membros deviam 800 milhões de dólares em contribuições somente para as OMPs);
- Logística (fornecimento de equipamento para as missões era tido como insuficiente, a ONU não podia arcar com os custos, muitos estados também eram “devedores” nesse aspecto – especialmente no referente a veículos para transporte aéreo e marítimo);
- Efetivos militares (escassez de pessoal para alocação na área da logística, dada a demanda de tempo superior a dos efetivos, por

¹³⁴ Tradução livre do termo anglo-saxão “post-conflict peacebuilding”

¹³⁵ “Uma Agenda para a Paz”, 10

¹³⁶ Tradução livre do termo anglo-saxão “peace enforcement”

exemplo, alocados na infantaria – Boutros-Boutros Ghali sugeria a criação de acordos “de medidas de prontidão” entre ONU e estados-membros para tal fim; aumento da demanda de efetivos para desarmamento de civis, retirada de minas terrestres, destruição de armas apreendidas etc; reforço das cadeias de comando-controle tanto nos quartéis-generais da ONU quanto no campo de batalha);

- Efetivos civis (escassez de policiais; crescente demanda por especialistas para atividades relativas à promoção dos Direitos Humanos, assistência a refugiados, reconstrução/reforço das instituições, promoção de eleições etc);
- Segurança dos funcionários da ONU, OIs e ONGs (considerada deficiente por Boutros-Boutros, à época);
- Cooperação das OMPs com acordos regionais e OIs (também considerada insuficiente, à época).

4.2.

O “Relatório Brahimi”

Oito anos e muitas experiências traumáticas depois, a ONU faz o “balanço” das atividades relacionadas com a manutenção da paz e segurança internacional. O quadro obtido é desalentador, em comparação com as esperanças e expectativas suscitadas em 1992. A própria credibilidade da ONU foi posta em xeque ao menos em duas situações-chave, Ruanda e Bósnia (destaque para o funesto episódio de Srebrenica). Essas tragédias suscitaram extensa – e necessária – atividade de auto-crítica. Era preciso, pois, “reformular a reforma proposta” para as OMPs da ONU. Paz e Segurança são os referenciais para julgar a performance da ONU. Nesse quesito, a performance foi sobejamente frágil, entre 1992 e 2000. Não que a responsabilidade deva recair exclusivamente sobre a ONU – o suporte dos estados, político e financeiro continua tão importante quanto o era em 1992.

Mas Lakhdar Brahimi nos alerta: a preocupação primordial deve recair sobre a mudança institucional. Mudança operacional e organizacional (o autor do presente trabalho concorda integralmente com essa assertiva, que por sinal motivou a feitura deste). Um problema ironicamente manifesto numa muitas vezes demonstrada dificuldade para aprender – a unidade de “lições aprendidas” do

DOMP, por exemplo, é a primeira a reconhecer que seu papel foi, até o momento, tímido em fornecer insumos para “melhores práticas” das OMPs. Descolada das unidades de planejamento e suporte do órgão, a unidade de “melhores práticas” é um espelho da necessidade de reforma institucional profunda no seio da ONU.

A experiência do passado indica que a ONU não deve ser submetida a um julgamento sumário. No passado, a ONU chegava em situações pós-conflito e hoje, ela busca criar tais situações. OMPs multidimensionais, complexas, do pós-Guerra Fria implicam uma sofisticada articulação entre a manutenção da paz (criação de um ambiente seguro) e construção da paz (sustentação desse ambiente). Trata-se de uma relação simbiótica – uma parceria indissolúvel.

Uma série de recomendações é provida pelo “Relatório”. Vejamos:

- A ONU necessita de estratégias mais efetivas para prevenir conflitos no curto e longo prazos – a melhor e mais barata forma de lidar com um conflito é preveni-lo. Mais ainda – a ONU têm um histórico deficiente na implantação de atividades de construção da paz pós-conflito, não apenas importantes, as mais importantes atividades que uma operação pode levar a cabo, se deseja o sucesso de seu mandato;
- Uma abordagem integrada, num nível mais profundo do que o aventado por “Uma Agenda Para a Paz”, deve ser levada a cabo pelas OMPs. Simplesmente defender os Direitos Humanos não é suficiente – os Direitos Humanos são insumo para ação dos partícipes das OMPs, eles são um dado fundamental. Daí derivam uma série de conseqüências, especialmente para o treinamento de policiais civis;
- Desarmamento, desmobilização de tropas e reintegração de ex-combatentes – atividades levadas a cabo na prática totalidade das OMPs 1992-2000 – devem receber um status diferenciado quando do estabelecimento de uma missão, recebendo verbas em caráter imediato. O suporte eleitoral, por sua vez, deve ser integrado ao processo de reconstrução das instituições pós-conflito;

- Os pilares da manutenção da paz (consenso das partes, imparcialidade, restrição do uso da força) permanecem os mesmos. No entanto, estes passam a ser contextualizados. No pós-Guerra Fria, conflitos intra-estatais dão a tônica. O consenso das partes torna-se mais difícil de se atingir. A imparcialidade não pode impedir que as tropas de paz diferenciem vítimas de agressores. Ataques, de onde provenham, não podem ser tolerados, sob pena do fracasso ou descrédito das OMPs. A capacidade de defesa das OMPs – e a capacidade de defesa de seus mandatos – é um ponto-chave. Projeções acerca da criação e estabelecimento de uma operação devem levar em conta esses complicadores. Mandatos devem ser claros e específicos quanto ao uso da força. Os recursos destinados à operação devem ser suficientes para que esta tenha poder de dissuasão. A violência contra civis não deve ser tolerada, sem que princípios da ONU sejam violados pela ação das OMPs;
- Uma sugestão incide sobre uma prática corrente: ao invés do SECGEL se empenhar para angariar recursos para um mandato previamente decidido pelo CS, é o Conselho quem deve aguardar que o SECGEL reporte a existência de recursos suficientes para uma hipotética missão. No mais, contribuintes de OMPs devem ser convidados a fazer parte do processo de tomada de decisão;
- Os quartéis-gerais da ONU devem ser capazes de lidar com informação e análise estratégicas;
- A liderança da ONU deve ser reforçada (tanto no tocante à meritocracia dentro da organização quanto dentro das OMPs). Listas de possíveis chefes de missões, chefes militares e servidores civis devem estar à disposição do DOMP o quanto antes;
- Datas-limite devem ser determinadas tanto para o processo de seleção de pessoal pré-conformação das OMPs quanto para a chegada das OMPs ao terreno. O DOMP deve se encarregar de ambas as tarefas;

- O SECGEL deve elaborar uma estratégia logística global, bem como ter autonomia para requerer à AG US\$ 50 milhões na iminência de constituição de uma operação;
- A manutenção da paz não é uma atividade intermitente da ONU – é uma atividade contínua, como tal deve ser financiada pelo orçamento regular da organização. Mais servidores devem ser alocados nos órgãos competentes (DOMP);
- Reforço do DOMP, com remodelação de alguns de seus órgãos internos e reforço da coordenação de políticas intra-ONU por parte deste;
- ONU deve tornar a Tecnologia de Informação um insumo fundamental às suas atividades.

Mas, após essa série de recomendações, o “Relatório” novamente conclui de forma desalentadora – não há disponibilidade de recursos no presente para satisfazer às sugestões feitas. Um problema não apenas de recursos, mas de relacionamento entre a ONU e “o mundo”. Quem se julga “parte” da ONU, afinal? Quem poderia e quereria contribuir com suas atividades?

4.3.

Modus Operandi da avaliação das mudanças institucionais

Findada a exposição dos documentos balizadores do presente trabalho, procederemos à avaliação dos padrões de práticas levadas a cabo pelas OMPs da ONU no período 1992-2000. Quatro tipos de fenômenos inter-relacionados serão alvo dessa avaliação:

- Mudanças no interior das instituições envolvidas no “sistema de operações de manutenção da Paz” da ONU;
- Mudanças no padrão de relacionamento das referidas instituições, entre si;
- Mudanças nas “áreas temáticas” que informam as práticas institucionais (por exemplo “desenvolvimento sustentável” foi uma

temática que fez parte do processo de reflexão institucional das OMPs da ONU nesse período?);

- Enfim, institucionalização de práticas (resultado de um processo de reflexão), refletidas em mudanças no “desenho institucional” dos órgãos da ONU relacionados com as OMPs.

A decisão de não limitar a avaliação ao “desenho institucional” reflete, por um lado, uma opção teórica do presente trabalho e, por outro, indica que o “desenho institucional” foi mais um elemento que emerge no interior desse espectro de práticas levadas a cabo no período referido. Mais especificamente: o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DOMP) da ONU é fruto das reformas propostas pelo “Uma Agenda Para A Paz”. Contrasensualmente, utilizar o DOMP como referência primordial não é uma opção que o presente trabalho adotará, vez que:

- A constituição e consolidação do próprio DOMP atravessa o arco temporal abrangido pelo presente trabalho (pois, ele é um dos “momentos” da mudança alvo da análise);
- O DOMP é apenas um de vários órgãos envolvidos no processo de reflexão institucional sobre “manutenção da Paz”, no seio da ONU. A reflexão é um empreendimento conjunto do Secretariado, do CS, da AG – e, por conseguinte, dos estados-membros da organização.

A reflexão sobre o DOMP, pois, permeia, sem tornar-se exclusiva, o processo de reflexão sobre as práticas institucionais da ONU no pós-Guerra Fria.

Assim dito, em seguida, procederemos à aferição da mudança institucional. As temáticas abordadas serão, pela ordem:

- Financiamento;
- O fator “Tempo”;
- O Uso da Força nas OMPs;
- Segurança do pessoal das OMPs;
- Parcerias da ONU;

- Auxílio Humanitário;
- Direitos Humanos;
- Construção da Paz Pós-Conflito;
- Importância dos Policiais Civis;
- Informação Pública;
- Meio Ambiente;
- Reconstrução Econômica.

A escolha das referidas sub-atividades, dentre as muitas que dizem respeito à atuação de OMPs, coaduna-se com os propósitos do presente trabalho – aferir a mudança institucional em um conjunto de práticas da ONU no contexto do pós-Guerra Fria. O “ponto de partida” adotado para a definição dessas sub-atividades, em consonância com o que foi dantes exposto, foram sub-atividades arroladas no documento que dá início a esta pesquisa – “Uma Agenda Para a Paz”. Afinal, foi contra o pano de fundo dos pontos expostos pelo então SECGEL da ONU, Boutros-Boutros Ghali, que o “Relatório Brahimi” buscou fazer uma retrospectiva crítica de 8 anos de OMPs lideradas pela ONU no pós-Guerra Fria. Em “Uma Agenda para a Paz” encontramos a “construção da paz pós-conflito”; proteção dos Direitos Humanos; doutrinas de uso da força nas OMPs; financiamento; o chamado “deslocamento preventivo”; auxílio humanitário; segurança dos integrantes das OMPs; finalmente, cooperação com outras OIs. No “Relatório Brahimi”, além das temáticas já mencionadas, surgem como pontos de reflexão o papel dos policiais civis; a relevância do provimento de informação pública; a discussão renovada sobre a temporalidade das OMPs (quando agir, por quanto tempo, e como sustentar no tempo as ações).

Mas os “silêncios” das OMPs a respeito de duas temáticas relevantes para a ONU tanto em 1992 quanto em 2000 serão também levados em consideração na avaliação das mudanças institucionais. O primeiro deles, Meio Ambiente – uma temática que já era prioritária, no sistema ONU, à época do lançamento de “Uma Agenda para a Paz” (no mesmo ano de 1992, teria lugar a II Conferência Mundial do Meio Ambiente – primeira conferência das muitas que marcaram a gestão Boutros-Boutros Ghali). Em seguida, os “efeitos colaterais” das políticas públicas relacionadas com as atividades de Reconstrução Econômica levadas a cabo pelas

OMPs. Lembremo-nos de que a segunda metade da década de 1990 foi marcada precisamente por uma série de “crises econômicas globais”, suscitando reflexão sobre a relação entre OIs como o Fundo Monetário Internacional (doravante, FMI) e o Banco Mundial e estados ditos “em desenvolvimento” (boa parte deles, “receptores” de OMPs no período e alvo de políticas de reconstrução das instituições econômicas providas pelos mencionados FMI e Banco Mundial).

4.3.1. Financiamento

Como a própria ONU, o orçamento da ONU é deveras complexo. De fato, consiste numa miríade de orçamentos – uma questão bastante controversa ¹³⁷.

Para os fins da análise em questão, importa notar que o orçamento regular da ONU provém de contribuições compulsórias de seus estados-membros, os quais pagam uma quantia previamente estabelecida, a cada 3 anos, de acordo com um complexo cálculo que também deriva de um processo complexo de negociação política intra-ONU. No entanto, o orçamento para as operações de manutenção da paz é constituído à parte do orçamento geral, bem como o orçamento das agências especializadas ¹³⁸.

A avaliação das mudanças nas práticas das OMP, referentes ao Financiamento, no período 1992-2000 desvelará, como veremos a seguir, o complexo relacionamento entre o orçamento geral das OMP e o orçamento de cada operação.

Boutros-Boutros Ghali ressaltou a centralidade da questão de recursos, para prover sua abordagem “integrativa profunda” dos mecanismos de promoção da Paz e Segurança internacionais, no pós-Guerra Fria. Mantidas as condições pré-1992, as reformas propostas não seriam exequíveis sem um considerável aporte, sustentável no tempo, de recursos por parte dos estados-membros. As mesmas considerações estão contidas no “Relatório Brahimi” – ainda que não tenham merecido um tópico à parte, no bojo das considerações do relatório, por toda parte há menção a esse constrangimento fundamental das atividades da ONU.

¹³⁷ MINGST & KARNS, 2000: 39

¹³⁸ Ibidem

Os problemas centrais relativos ao Financiamento, aventados por Boutros-Boutros Ghali quando da confecção de “Uma Agenda para a Paz” e reproduzidos no “Relatório Brahimi” foram:

- Insuficiência de recursos para levar a cabo a atividade da manutenção da paz, em termos de OMPs específicas e no tocante aos gastos totais dessa prática dentro do sistema ONU;
- Não-pagamento, ou atraso considerável, por parte dos estados, em relação aos compromissos que estes assumiram quando da criação de uma operação.

Entre 1992 e 2000, o Financiamento foi uma presença constante nos relatórios do SECGEL acerca do andamento das OMPs. A abordagem não foi modificada. O SECGEL recomenda aos estados-membros a criação de uma operação, com um orçamento determinado; os estados-membros criam o mandato, em conformidade com as recomendações feitas; o SECGEL se empenha na busca de possíveis contribuintes para a operação, tanto em termos de pessoal quanto em recursos materiais e financeiros. Temos que a operação é criada sem garantias quanto a seu financiamento inicial e sustentação, no tempo. E o que se viu, a seguir, em 8 anos, foram aportes insuficientes de recursos para prover o sustento (e, via de regra, expansão) das OMPs criadas.

As respostas engendradas pela interação dos referidos relatórios com as decisões do CS, tornadas mandatos (ou seja, o processo de *feedback*) incidiram constantemente sobre essa temática. O reexame das OMPs revela dois padrões de ação resultantes, mas nenhum destes foi capaz de prover solução para os problemas aventados nos dois “extremos” do período avaliado.

A primeira tendência verificada é a de uma abordagem “minimalista” das atividades de uma operação. Após o “pico” de gastos globais do sistema ONU com a manutenção da paz (1993, cerca de US\$ 3 bilhões ¹³⁹) as OMPs foram confrontadas com um contexto de recursos escassos e provimento em constante atraso. Elas então buscaram atingir o máximo de eficiência com o mínimo emprego de recursos. Isso implicou três medidas: redução dos gastos totais,

¹³⁹ Idem, 40

diminuição dos efetivos e reutilização compulsória de equipamento e recursos humanos das OMPs precedentes.

A UNPROFOR, primeira operação do período, apresentou custo mensal da ordem de US\$ 98 milhões ¹⁴⁰. A UNTAC, US\$ 66 milhões ¹⁴¹. A ONUMOZ, US\$ 10 milhões ¹⁴². A UNOMIG, 2.8 milhões ¹⁴³. A UNOMIL, US\$ 2.2 milhões ¹⁴⁴. No cômputo geral, em 1996 o orçamento total das atividades de manutenção da Paz na ONU tinha caído para a metade do que fora em 1993 ¹⁴⁵. OMPs tão complexas quanto as mencionadas, no final do período analisado, se mostraram mais “econômicas”, caso da UNAMSIL ¹⁴⁶ (US\$ 25 milhões/mês) e da MONUA ¹⁴⁷ (US\$ 12.6 milhões/mês).

Em OMPs que se sucediam no mesmo território, o fenômeno do “minimalismo” era mais visível. Na ex-Iugoslávia, o custo médio de uma operação cai na passagem da UNPROFOR original (US\$ 98 milhões/mês) para suas “herdeiras” UNTAES ¹⁴⁸ (US\$ 11.5 milhões/mês) e UNPREDEP ¹⁴⁹ (US\$ 2.5 milhões/mês). Na Somália, a UNOSOM I apresentou custos mensais da ordem de US\$ 60 milhões ¹⁵⁰. A UNOSOM II (não obstante uma operação de maior envergadura), US\$ 58 milhões ¹⁵¹. No Haiti, a UNMIH apresentou custo mensal de US\$ 9.7 milhões ¹⁵². Em contrapartida, suas “herdeiras” apresentariam valores crescentemente inferiores – UNSMIH ¹⁵³ (US\$ 6 milhões), UNTMIH ¹⁵⁴ (US\$ 1.8 milhões) e MIPONUH ¹⁵⁵ (US\$ 1.8 milhões).

A ONUMOZ foi a primeira operação a conter instruções expressas para reutilização de pessoal de outras OMPs na região em que atuaria ¹⁵⁶. O mesmo

¹⁴⁰ Valor médio obtido a partir da comparação de todos os relatórios referentes a esta OMP, no período 1992-2000

¹⁴¹ Idem

¹⁴² Idem

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ Idem

¹⁴⁵ MINGST & KARNS, obra citada: 40

¹⁴⁶ Valor médio obtido a partir da comparação de todos os relatórios referentes a esta OMP, no período 1992-2000

¹⁴⁷ Idem

¹⁴⁸ Idem

¹⁴⁹ Idem

¹⁵⁰ Idem

¹⁵¹ Idem

¹⁵² Idem

¹⁵³ Idem

¹⁵⁴ Idem

¹⁵⁵ Idem

¹⁵⁶ Resolução 797 do CS da ONU (1992)

ocorreu na UNOSOM II ¹⁵⁷, UNMIH ¹⁵⁸ (recursos oriundos da Força *Ad Hoc* liderada pelos EUA), UNMOT ¹⁵⁹, UNAVEM III ¹⁶⁰, UNASOG ¹⁶¹, UNAMSIL ¹⁶², MONUA ¹⁶³, UNPSG ¹⁶⁴. A UNAVEM III foi a primeira operação que expressou preocupação em deixar recursos utilizáveis por outras, no futuro ¹⁶⁵. Diversos relatórios do SECGEL, a partir de 1992, focaram a questão do reaproveitamento de material como uma estratégia fundamental para a sustentabilidade das OMPs ¹⁶⁶, bem como a redução dos efetivos das OMPs se tornaria uma constante nos relatórios e resoluções relacionados. Os mandatos passaram a considerar esse tema com pormenores cada vez maiores (UNPREDEP ¹⁶⁷, UNSMIH ¹⁶⁸).

O problema da “inadimplência” dos estados se fez sentir em inúmeros momentos nos 8 anos abordados pelo presente trabalho. A UNTAC “sofreu com a carência de contribuição dos estados-membros” ¹⁶⁹. Na UNASOG, apenas 16% dos recursos destinados pelo mandato foram efetivamente pagos ¹⁷⁰ (o problema cresce de vulto se atentamos para o montante dos gastos mensais – apenas US\$ 30 mil). A UNMOT conviveu com taxas de “inadimplência” de 12% ¹⁷¹; a UNAVEM III (que pretendia deixar recursos utilizáveis por outras OMPs), 20% ¹⁷²; a UNTAET, 15% ¹⁷³. Confrontadas com tal cenário, algumas OMPs são forçadas a redução drástica de custos. A UNSMIH tem seu custo diminuído de um aporte mensal inicial de US\$ 11 milhões para uma média de US\$ 6 milhões, ao

¹⁵⁷ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

¹⁵⁸ Resolução 867 do CS da ONU (1993)

¹⁵⁹ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

¹⁶⁰ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

¹⁶¹ Resolução 915 do CS da ONU (1994)

¹⁶² Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

¹⁶³ Resolução 1118 do CS da ONU (1997)

¹⁶⁴ Resolução 1145 do CS da ONU (1997)

¹⁶⁵ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

¹⁶⁶ Relatório 304 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997), Relatório 248 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997), Relatório 115 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997), Relatório 239 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

¹⁶⁷ Resolução 983 do CS da ONU (1995)

¹⁶⁸ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

¹⁶⁹ Relatório 26669 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1993)

¹⁷⁰ Relatório 512 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

¹⁷¹ Relatório 387 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

¹⁷² Relatório 304 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

¹⁷³ Relatório 42 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2001 – mas referente às atividades da OMP desde Julho de 2000)

fim do mandato ¹⁷⁴. A UNAVEM III começa custando US\$ 31 milhões e termina custando US\$ 23 milhões ¹⁷⁵.

Uma tentativa de contornar o problema dos recursos escassos foi a criação dos chamados Fundos Voluntários de Confiança ¹⁷⁶, paralelamente aos orçamentos das OMPs. Tais fundos provinham, mas não exclusivamente, dos estados-membros da ONU, bem como de OIs como o Banco Mundial, a Organização para Segurança e Cooperação da Europa (doravante, OSCE) e uma miríade de doadores privados, que se encarregavam de fazer o que os estados-membros muitas vezes deixavam a desejar. Tal ocorreu na UNTAC (que recebeu aporte imediato de US\$ 200 milhões ¹⁷⁷), ONUMOZ (US\$ 500 milhões ¹⁷⁸), UNMIH ¹⁷⁹, UNAMIR (US\$ 523 milhões – porém US\$ 1 bilhão havia sido prometido), UNMOT ¹⁸⁰, UNMIBH (US\$ 37 milhões ¹⁸¹), UNTAES (US\$ 70 milhões ¹⁸²), MIPONUH ¹⁸³, MINURCA ¹⁸⁴, UNTAET (US\$ 500 milhões foram prometidos e apenas US\$ 22 milhões, entregues ¹⁸⁵). Em alguns casos, tais fundos destinavam-se a financiar atividades específicas nos territórios em que as OMPs se encontravam, tais como a polícia do Haiti (UNSMIH ¹⁸⁶), as eleições na República Centro-Africana (MINURCA ¹⁸⁷) e o desarmamento das milícias de Serra Leoa (UNAMSIL ¹⁸⁸).

Na busca por prover soluções para o problema do financiamento – e reconhecendo o ganho de relevância das atividades da manutenção da paz no “sistema ONU” no período 1992-2000 – o “Relatório Brahimi” sugere que o orçamento do DOMP passe a provir do orçamento geral da ONU e não de uma conta *ad hoc* destinada a atividades “temporárias”. Essa alteração no “desenho

¹⁷⁴ Valor médio obtido a partir da comparação de todos os relatórios referentes a esta OMP, no período 1992-2000

¹⁷⁵ Relatório 304 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

¹⁷⁶ Tradução livre da expressão anglo-saxã “trust funds”

¹⁷⁷ Resolução 880 do CS da ONU (1993)

¹⁷⁸ Relatório 511 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

¹⁷⁹ Resolução 867 do CS da ONU (1993)

¹⁸⁰ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

¹⁸¹ Resolução 1103 do CS da ONU (1997)

¹⁸² Relatório 953 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

¹⁸³ Resolução 1141 do CS da ONU (1997)

¹⁸⁴ Resolução 1230 do CS da ONU (1999)

¹⁸⁵ Relatório 53 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

¹⁸⁶ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

¹⁸⁷ Resolução 1201 do CS da ONU (1998)

¹⁸⁸ Resolução 1289 do CS da ONU (2000)

institucional” permitiria ao DOMP operar, nos anos que se seguiriam, com orçamentos próximos do valor máximo do pico de atividades de manutenção da paz em 1993-94.

Avaliando as OMPs que tiveram lugar entre 1992 e 2000, no referente ao Financiamento, temos um conjunto de iniciativas levadas a cabo pelas operações e pelo SECGEL para mitigar a constante carência de recursos (o “problema a ser resolvido”), tais como a adoção de uma abordagem “minimalista” do emprego de recursos e a preocupação com o reaproveitamento compulsório de recursos no seio de cada operação e entre OMPs que se sucediam. Ao mesmo tempo, buscando responder ao problema da “inadimplência”, OMPs e SECGEL lançam mão do mecanismo dos fundos voluntários; mudanças no “desenho institucional” do DOMP, ainda, são sugeridas.

Todas essas soluções, desenvolvidas no processo de monitoramento reflexivo ao longo de 31 OMPs, apontam para um processo de Aprendizado em curso – ao invés de simplesmente demandar mais recursos dos estados-membros, as OMPs buscaram inovar, criando nesse processo práticas tornadas “as mesmas” ao longo de horizontes espaço-temporais de monta (tal é o caso da abordagem “minimalista”). Nota-se, entretanto, a insuficiência de tais inovações para modificar sensivelmente o “problema” inicialmente apontado, a carência crônica de recursos. Não obstante as tentativas de prover novas soluções (algumas, como os fundos voluntários, foram bem-sucedidas), o “centro de gravidade” do problema permaneceu intocado – insuficiência de recursos, por parte dos estados-membros, para sustentar e expandir as OMPs criadas. A “moldura cooperativa” mudou decerto, mas os caracteres fundamentais (e constrangimentos) foram preservados. A mesma constatação está presente em “Uma Agenda Para A Paz” e reiterada, em termos similares, no “Relatório Brahimi”. O “problema a ser resolvido” permaneceu intocado e, pois, a Adaptação prevaleceu sobre o Aprendizado.

4.3.2.

O “Fator Tempo”

O pronto atendimento às renovadas necessidades da comunidade internacional no pós-Guerra Fria – esta era uma das tarefas precípuas da ONU, na

visão que Boutros-Boutros Ghali expressou em “Uma Agenda para a Paz”. Para tal fito, fazia-se necessário estar “no lugar certo, na hora exata”, para prover as condições para a sinergia, antevista por Ghali, entre manutenção da paz, criação da paz e construção da paz pós-conflito. O então SECGEL trazia à memória a experiência bem-sucedida das últimas OMPs pré-1992 (as primeiras OMPs que lidaram com a manutenção da paz multidimensional ¹⁸⁹). Estas haviam sido operações regidas por mandatos de extensa duração, o que seria de se esperar de operações não mais restritas à interposição física entre exércitos contendores, e que passavam a contemplar não apenas a cessação dos conflitos, mas a “purgação” de suas raízes longínquas. Posteriormente, com a criação do DOMP, uma preocupação seria adicionada – “padronizar” as OMPs, promovendo um aproveitamento ótimo de recursos humanos e materiais. No caso dos mandatos, o DOMP buscou prover informação capaz de levar à “convergência” dos prazos autorizados pelo CS.

Esta tendência foi mantida no início do período abordado pelo presente trabalho. “Operações complexas, mandatos extensos” deram a tônica. A UNPROFOR, criada com um mandato de 12 meses (vale lembrança que o mandato original aponta essa operação como “arranjo interino” ¹⁹⁰) e a UNTAC (mandato original de 18 meses ¹⁹¹) foram exemplos dessa tendência inicial. Porém, logo os resultados se mostrariam menos que satisfatórios. A ONU, sistematicamente, era “atropelada” pelos acontecimentos no campo. Cronogramas eram cada vez mais inadequados e descumpridos, mas os mandatos não eram alterados. Na ONUMOZ, o SECGEL aponta pela primeira vez o problema da manutenção de “cronogramas irrealísticos” ¹⁹². O problema dos cronogramas refletiu-se na consideração da UNPROFOR como operação “atrasada” ¹⁹³. Atrasos administrativos impediam que os efetivos autorizados para as OMPs chegassem ao campo de operações (UNPROFOR, ONUMOZ), ensejando intervenção ativa do SECGEL para “desbloquear” questões gravosas.

¹⁸⁹ MINGST & KARNS, obra citada: 89

¹⁹⁰ Resolução 743 do CS da ONU (1992)

¹⁹¹ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

¹⁹² Relatório 89 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

¹⁹³ Resolução 878 do CS da ONU (1993), Resolução 885 do CS da ONU (1993), Resolução 886 do CS da ONU (1993)

Como conseqüente desse primeiro momento de reflexão, os mandatos das OMPs subseqüentes oscilaram tremendamente, em busca de adequação às necessidades do campo de operações. Mandatos mais curtos deram a tônica desde então. A UNOSOM II, a UNMIH e a UNAMIR são os exemplos capitais¹⁹⁴, com muitos mandatos, oscilando entre 6 semanas e 6 meses. A UNAVEM III, nos seus últimos mandatos, adotou a período-referência de 3 meses¹⁹⁵. Em seguida, a UNOMIL é a primeira operação a utilizar compulsoriamente mandatos considerados curtos, de 3 meses¹⁹⁶. No entanto, essas revisões do mandato que “esclareceram o cronograma sob o qual a operação podia funcionar criaram também incerteza sobre o funcionamento das OMPs”¹⁹⁷, nas palavras do SECGEL revisando o funcionamento da UNTAES. Um dos problemas apontados no caso da UNSMIH foi a “insegurança provida pela renovação, por mandatos curtos, da operação”¹⁹⁸.

Após as desastrosas experiências da UNPROFOR (“atrasada” em relação ao agravamento do conflito na ex-Iugoslávia), UNOSOM I e II (ONU chega sem que houvesse paz para ser mantida) e ONUMOZ (efetivos chegaram a Moçambique antes que o acordo do status da operação com aquele país tivesse sido estabelecido¹⁹⁹), a ONU fez-se mais cautelosa no desembarque de seus capacetes azuis. A UNMIH não chegou a implementar seu mandato original, por considerar não haver condições para desembarque no Haiti²⁰⁰. Os estados-membros da organização demonstraram-se reticentes quanto à continuidade de OMPs consideradas “insatisfatórias”, preferindo motivar a criação de novas operações mais “eficientes”. A UNSMIH é encerrada²⁰¹ por considerar-se que ela seria incapaz de completar suas tarefas, levando à criação da UNTMIH, mesmo caso da UNOSOM I que havida dado origem à UNOSOM II. OMPs foram criadas com

¹⁹⁴ Resolução 977 do CS da ONU (1995), Resolução 978 do CS da ONU (1995), Resolução 989 do CS da ONU (1995), Resolução 997 do CS da ONU (1995), Resolução 1005 do CS da ONU (1995), Resolução 1011 do CS da ONU (1995), Resolução 1013 do CS da ONU (1995), Resolução 1028 do CS da ONU (1995), Resolução 1047 do CS da ONU (1996)

¹⁹⁵ Resolução 1106 do CS da ONU (1997), Resolução 1118 do CS da ONU (1997), Resolução 1098 do CS da ONU (1997)

¹⁹⁶ Resolução 866 do CS da ONU (1993)

¹⁹⁷ Relatório 27584 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1993)

¹⁹⁸ Relatório 416 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

¹⁹⁹ Relatório 511 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁰⁰ Relatório 742 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁰¹ Resolução 1123 do CS da ONU (1997), Relatório 564 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

mandatos únicos e curtos, para substituir OMPs de maior escopo e com mandatos mais extensos. A UNTMIH ²⁰² substitui a UNSMIH com mandato único de 4 meses. A UNPSG foi outra operação com mandato único ²⁰³.

O problema do cumprimento dos mandatos não seria, entretanto, resolvido com a sua diminuição. As tarefas de construção da paz pós-conflito seguidamente demonstravam a exigüidade dos prazos então aventados nos mandatos. A MONUA ²⁰⁴ descreve bem esse problema no qual necessidades de longo prazo são “asfixiadas” por dificuldades de curto prazo (lentidão no processo de paz e crescimento, em envergadura e relevância, das funções a serem efetivadas pelos integrantes civis das OMPs). Mandatos de 3 meses multiplicam-se, sem que as tarefas sejam cumpridas a contento. Há um posterior retorno a mandatos mais “elásticos”, como o da MIPONUH (12 meses ²⁰⁵). A MINURCA, estabelecida com mandatos curtos de 3 meses, tem seus mandatos expandidos posteriormente ²⁰⁶ com a alegação de incapacidade de cumprir os cronogramas aventados (mesmo caso da UNTAET ²⁰⁷). As operações em Serra Leoa (UNOMSIL e UNAMSIL), no Kosovo (UNMIK) e na República Democrática no Congo (MONUC) encerram o período analisado apresentando uma reversão consistente da tendência do encurtamento dos mandatos, com autorizações variando de 6 a 12 meses ²⁰⁸.

Avaliando as mudanças nos padrões de práticas relacionadas com o “fator tempo”, vemos OMPs e SECGEL envolvidos num processo de busca por um “ponto referencial” para os mandatos, atendendo à “padronização” proposta pelo DOMP, mas sem descuidar das demandas específicas de cada operação. A busca por modificar a “moldura cooperativa” (institucionalizando um “pacote” de autorização, por parte do DOMP) é levada a cabo *peri passu* com o ajuste dos mandatos às necessidades de cada operação. Assim, são visíveis traços tanto de Adaptação quanto de Aprendizado no processo em questão.

A oscilação considerável dos prazos de autorização, ao longo dos 8 anos abordados, no entanto, reflete um período em que as práticas variaram grandemente sem que, no entanto, fosse provida uma solução satisfatória para o

²⁰² Resolução 1123 do CS da ONU (1997)

²⁰³ Resolução 1145 do CS da ONU (1997)

²⁰⁴ Relatório 49 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

²⁰⁵ Resolução 1141 do CS da ONU (1997)

²⁰⁶ Resolução 1230 do CS da ONU (1999)

²⁰⁷ Relatório 53 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

“problema” em questão – o “horizonte temporal” adequado para o cumprimento das tarefas das OMPs, já considerando um contexto em que os estados-nação são reticentes em prolongar seguidamente o funcionamento destas. A adequação dos mandatos às necessidades do campo de operações seriam preocupação tão intensa para o “Relatório Brahimi” quanto o foram para “Uma Agenda para a Paz”. Daí a constatação de que a Adaptação, comparativamente, predominou sobre o Aprendizado.

4.3.3. O uso da Força nas OMPs

Quando Boutros-Boutros Ghali apontou que o uso da força confere credibilidade à ONU como garantidora da paz e segurança internacionais, nem mesmo o ex-Secretário Geral da ONU poderia vislumbrar os dilemas aos quais a organização estaria submetida no período 1992-2000. Sua referência ao emprego da força nas OMPs se remetia ao Artigo 40 da Carta da organização, em contraposição ao uso tradicional da força estabelecido pelo Artigo 43. Nas OMPs, a força deveria ser empregada em situações claramente definidas e termos previamente estabelecidos.

Uma seqüência inadvertida de eventos deitaria por terra essa metodologia cautelosa, porém. A linha entre manutenção da paz e emprego da força seria retesada à exaustão – e, nesse ínterim, a neutralidade da atuação da ONU nos estados “hospedeiros” seria crescentemente questionada.

Na Somália (UNOSOM II), a autorização para emprego de “*todos os meios necessários*”²⁰⁹ contra os paralimitares da região não pôs fim ao caos político naquele país – e a própria operação acabaria findada em pouco tempo, nas palavras do SECGEL²¹⁰. Em Ruanda, a ONU constataria tragicamente *a posteriori* que “a UNAMIR não tinha nem mandato, nem recursos necessários para evitar o genocídio”²¹¹. Seria, pois, necessário não apenas intervir mais prontamente e efetivamente para responder a violações aos Direitos Humanos dessa monta, mas especialmente para prevenir tais ocorrências. Na ex-Iugoslávia,

²⁰⁸ Resolução 1279 do CS da ONU (1999)

²⁰⁹ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

²¹⁰ Relatório 1068 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²¹¹ Relatório 1257 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

entretanto, “forças de paz inadequadas em número, recursos e mandato”²¹² (UNPROFOR, revisada para cobrir o território da Bósnia e Herzegovina²¹³) veriam o inovador conceito de “área protegida”²¹⁴ se transformar em instrumento de facilitação da *limpeza étnica* das milícias sérvias na região – tal foi a lição amarga de Srebrenica²¹⁵. Vale ressaltar que, nos casos citados, antes dos civis tombarem vítimas da violência, as próprias OMPs já haviam constituído alvo preferencial, desprovidas de proteção adequada para seus integrantes (esse item será analisado a seguir, “Segurança do pessoal das OMPs”); além das OMPs citadas, esse foi o caso da UNTAC²¹⁶ e da UNCRO²¹⁷.

Uma nova doutrina de emprego da força nas OMPs seria, pois, posta em ação a partir dos reveses em solo somali, ruandense e bósnio. O uso da força seria, doravante, autorizado em muitos casos, para o cumprimento dos mandatos, em sua integridade – incluindo defesa dos civis e pessoal das agências humanitárias. Expressões como “todos os meios disponíveis” e “todos os meios necessários” foram utilizadas intensivamente em resoluções do CS e relatórios do SECGEL. Os primeiros casos foram exatamente UNOSOM II²¹⁸, UNOMUR²¹⁹ e UNPROFOR²²⁰, em caráter emergencial, nos estertores de seus mandatos. Outras operações que seguiram o padrão: ONUMOZ²²¹, UNMIH²²², UNSMIH²²³, UNTMIH²²⁴, UNMOT²²⁵, MINURCA²²⁶, UNAMSIL²²⁷, UNMIK²²⁸, UNTAET²²⁹.

Quando isso não ocorreu, a ONU não atuou sozinha, se “resguardando” via operações multinacionais constituídas nos termos do Capítulo VII da Carta - qual seja, o conceito tradicional de “reforço da paz” ou em associação com operações estabelecidas por outras OIs que não a ONU, também em conformidade com o

²¹² “Relatório Brahimi”, 2000: 2

²¹³ Resolução 764 do CS da ONU (1992)

²¹⁴ Tradução livre do termo anglo-saxão “safe area”

²¹⁵ “Relatório Brahimi”, 2000: 4

²¹⁶ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

²¹⁷ Resolução 994 do CS da ONU (1995)

²¹⁸ Resolução 837 do CS da ONU (1993)

²¹⁹ Resolução 846 do CS da ONU (1993)

²²⁰ Resolução 802 do CS da ONU (1993)

²²¹ Resolução 797 do CS da ONU (1992)

²²² Resolução 867 do CS da ONU (1993)

²²³ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

²²⁴ Resolução 1123 do CS da ONU (1997)

²²⁵ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

²²⁶ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

²²⁷ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

²²⁸ Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

mencionado capítulo. Nesse quesito, a ONU cooperou com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (doravante, OTAN) na ex-Iugoslávia e Kosovo; com a Comunidade dos Estados Independentes (doravante, CEI), na Geórgia e Tajiquistão; com a OSCE na ex-Iugoslávia; com a OEA no Haiti; com a CEEAO, na Libéria e Serra Leoa; com a Organização da Unidade Africana (doravante, OAU) na Etiópia-Eritreia; e com uma aliança multinacional *ad hoc* na Somália (UNITAF), Haiti, República Centro-Africana (MISAB), Timor Leste (INTERFET). Falaremos a respeito dessas parcerias no tópico vindouro “Parcerias da ONU”.

A UNPROFOR é uma boa amostra das mudanças e dilemas enfrentados pelas OMPs da ONU no período 1992-2000. Uma operação ambígua – nem uso da força tradicional, nem manutenção da paz tradicional e algo menos que a soma de ambas. A operação foi autorizada a empregar a força em auto-defesa, em resposta aos ataques à “zona de exclusão aérea” estabelecida pela OTAN. Essa operação deu origem a dois conceitos doravante bastante difundidos, mas tal pioneirismo não foi desprovido de conseqüências dramáticas. O primeiro conceito – “áreas protegidas” – foi proposto como arranjo interino antes da obtenção de um cessar-fogo. Tratava-se de um mecanismo relacionado com a proteção de pessoas, não do território – propiciando um refúgio seguro e um local privilegiado para a entrega do auxílio humanitário. No contexto do conflito na ex-Iugoslávia, no entanto, as “áreas protegidas” tornaram-se alvo preferencial das facções em luta e a ONU viu-se confrontada com um poderio militar superior a de seus capacetes azuis. Quando a cobertura aérea da parceira OTAN não se mostrava suficiente, as “áreas protegidas” mostravam-se grandemente vulneráveis. A própria ONU acabou por autorizar o uso da força por parte dos capacetes azuis – apenas para perceber que seus efetivos não estavam adequadamente equipados para responder a tragédias como o da “área protegida” de Srebrenica, na Bósnia e Herzegovina. Em resposta à tragédia de Srebrenica, o DOMP passou a promover o conceito de “força de reação rápida” em conjunção com o conceito de “deslocamento preventivo” – que desaguardaria, em seguida, na constituição da UNPREDEP. Na UNTAC, por seu turno, o uso da força seguia o conceito tradicional da

²²⁹ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

manutenção de paz (apenas autodefesa) – mesmo com os seguidos ataques à OMP, a doutrina de emprego da força não mudou.

Em outra situação dramática, na Somália, a UNOSOM I foi “militarizada” para salvaguardar auxílio humanitário²³⁰. Quando a operação teve impossibilitado o cumprimento de seu mandato²³¹, profundo debate teve lugar, no CS, sobre a autorização do uso da força para cumprimento do mandato (uma dentre 5 possibilidades aventadas). A operação, considerada “inadequada” para lidar com a construção da Paz pós-conflito e com a manutenção da paz²³², foi autorizada a usar “todos os meios disponíveis” para cumprir seu mandato²³³. Posteriormente, o “Relatório Brahimi” apontaria que o SECGEL não tinha a capacidade de comandar e controlar uma operação com uso intensivo da força do tamanho requisitado pela situação²³⁴. O fracasso do uso da força na UNOSOM I ensejou a criação de uma *Força Ad Hoc* para restaurar a ordem e permitir auxílio humanitário (UNITAF)²³⁵. Em seguida, a UNOSOM I seria finalizada para a criação de uma operação “militarizada desde o berço”²³⁶. Nas palavras do SECGEL, “o caráter único da presente situação na Somália requer uma resposta imediata e excepcional”²³⁷. Na ONUMOZ, por seu turno, o SECGEL afirmou que “à luz de recentes experiências em vários lugares, as recomendações do presente relatório convidam a comunidade internacional a assumir riscos. Vale a pena assumi-los, na minha opinião – mas não podemos fingir que estes não existem”²³⁸. Não obstante, não houve qualquer mudança na doutrina de emprego da força.

A UNOSOM II completou a “tragédia anunciada” da UNOSOM I. Criada para garantir ambiente seguro para o auxílio humanitário²³⁹ (se necessário, empregando a força – “todos os meios necessários”), sofreu desde o nascedouro uma série de ataques das milícias locais, às quais respondeu com recrudescimento do uso da força. Os parcos resultados obtidos conduziram a uma reviravolta na

²³⁰ Resolução 794 do CS da ONU (1992)

²³¹ Resolução 775 do CS da ONU (1992)

²³² Relatório 23445 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1992)

²³³ Resolução 794 do CS da ONU (1992)

²³⁴ “Relatório Brahimi”, 2000: 20

²³⁵ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

²³⁶ Relatório 614 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²³⁷ Relatório 839 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²³⁸ Relatório 1196 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²³⁹ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

operação, que teve seu efetivo militar reduzido ²⁴⁰ e teve retirada a autorização para o emprego de “todos os meios necessários” ²⁴¹. A operação, em seguida, emprega a força contra as milícias, com apoio do CS ²⁴², estabelecendo um “conflito aberto” com uma parte, a fim de implementar o mandato. O insucesso da medida leva o SECGEL a revisar a operação ²⁴³, processo que resultou na retirada da autorização para o uso da força.

Em face da experiência somali, houve uma retração na tendência de autorização do uso da força. A UNOMUR não foi autorizada a utilizar a força para proteção de civis ²⁴⁴, a despeito dos incidentes que então tinham lugar naquele país. A UNOMIL foi criada para auxiliar a ECOMOG ²⁴⁵, com a ressalva: exceto em situações que envolvessem o uso da força. A UNMIH dependeu do auxílio de uma *Força Multinacional Ad Hoc* para a restauração da ordem no Haiti ²⁴⁶.

O genocídio em Ruanda foi novo ponto de inflexão. Este fez com que a UNAMIR tivesse progressivamente a autorização concedida para o uso da força ²⁴⁷. Primeiro, em prol da segurança dos civis que buscaram abrigo nos escritórios da operação ²⁴⁸. Em seguida, para prover segurança para os civis e refugiados ²⁴⁹. Ainda, para a segurança das agências humanitárias ²⁵⁰. No entanto, no dizer do “Relatório Brahimi”, a “operação não tinha mandato ou recursos para evitar o genocídio” ²⁵¹, desvelando, nas palavras do SECGEL, a “inadequação da comunidade internacional para responder a crises humanitárias entremeadas com conflito armado” ²⁵². Foi criada uma *Força Ad Hoc* comandada pela França para “reforçar a UNAMIR e empregar todos os meios necessários para garantia do auxílio humanitário” ²⁵³ – o que, no entanto, não impediu severos massacres nos campos de refugiados.

²⁴⁰ Resolução 897 do CS da ONU (1994)

²⁴¹ Resolução 923 do CS da ONU (1994)

²⁴² Resolução 923 do CS da ONU (1994)

²⁴³ Resolução 954 do CS da ONU (1994)

²⁴⁴ Resolução 846 do CS da ONU (1993)

²⁴⁵ Resolução 866 do CS da ONU (1993)

²⁴⁶ Relatório 828 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁴⁷ Resolução 977 do CS da ONU (1995)

²⁴⁸ Resolução 978 do CS da ONU (1995)

²⁴⁹ Resolução 989 do CS da ONU (1995)

²⁵⁰ Resolução 997 do CS da ONU (1995)

²⁵¹ “Relatório Brahimi”, 2000: 20

²⁵² Relatório 1257 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

²⁵³ Resolução 929 do CS da ONU (1994)

Em seguida, a UNSMIH autoriza o uso da força não apenas para prover autodefesa, mas igualmente para defesa do pessoal da operação e impedir que ações violentas impeçam cumprimento do mandato ²⁵⁴. Em Kosovo, a UNMIK já foi criada com o uso da força autorizado para proteção da ONU e civis em iminente ameaça de violência física ²⁵⁵ (lições de Srebrenica?). A UNAMSIL foi autorizada a “utilizar todos os meios necessários para cumprimento do mandato, em conformidade com o Capítulo VII da Carta da ONU” ²⁵⁶. Quando da revisão do mandato, “a UNAMSIL deve, dentro de suas capacidades, garantir proteção a civis sob ameaça iminente de violência física, levando em consideração as responsabilidades do governo de Serra Leoa” ²⁵⁷. Posteriormente, revisão do mandato relativa ao uso da força implica “dissuadir e, quando necessário, conter a ameaça de ataques das milícias respondendo com robustez a qualquer ação hostil ou ameaça de uso direto da força” ²⁵⁸. A MONUC continha menção explícita ao Capítulo VII da Carta: “Ação necessária para proteger a ONU e civis sob ameaça iminente de sofrer violência física” ²⁵⁹ - “todos os meios necessários” deveriam ser empregados para proteger a ONU, civis e agências de assistência humanitária de ataques ²⁶⁰.

O que temos, por fim, analisando as mudanças nos padrões de atividade das OMPs, referentes ao emprego da força? A linha entre “manutenção da paz” e “emprego da força para o reforço da paz” foi borrada várias vezes, a despeito das tentativas de firmar uma divisa mais “sólida” (como mencionado em “Uma Agenda para a Paz”). Confrontada a ONU com situações-limite como as que tiveram lugar na ex-Iugoslávia, Somália e Ruanda, a tendência de progressiva autorização do uso da força para defesa dos mandatos consiste tanto numa reação às dificuldades de sempre (cumprir mandatos, salvar vidas e evitar tragédias) quanto a uma oportunidade para inovação (criação dos conceitos de “áreas protegidas” e “zonas temporárias de segurança” e, por parte do DOMP, criação do conceito de “força de reação rápida” e do conceito de “mandatos preventivos” – sem que nos esqueçamos, ainda, do progressivo entrelaçamento entre questões de

²⁵⁴ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

²⁵⁵ Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

²⁵⁶ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

²⁵⁷ Resolução 1245 do CS da ONU (1999)

²⁵⁸ Resolução 1260 do CS da ONU (1999)

²⁵⁹ Resolução 1279 do CS da ONU (1999)

segurança e questões humanitárias, que levaria a mudanças institucionais de monta no próprio DOMP e que serão analisadas em seguida, no tópico “Auxílio Humanitário”).

Houve, pois, uma série de iniciativas inovadoras, que proveram mudanças na “moldura cooperativa”. Não obstante muitas das contingências e circunstâncias que colocaram as OMPs “na parede” no período 1992-2000 tenham permanecido praticamente inalteradas ao longo do processo, a “moldura cooperativa” mudou consideravelmente. A ONU consolidou um padrão de práticas, ao longo do período, para prover resposta aos desafios colocados de antemão, que pouco mudaram. Assim, o mecanismo de *feedback* enseja tanto Adaptação quanto Aprendizado, ambos obtidos a *forceps* face aos desafios que foram antepostos às OMPs do período. Mas comparativamente, a ONU mais aprendeu do que se adaptou.

4.3.4. A Segurança do pessoal das OMPs

As OMPs do começo da década de 1990 não continham provisões destinadas à defesa do seu próprio pessoal – apesar da preocupação demonstrada por Boutros-Boutros Ghali em 1992. Cabe atentar que ataques às tropas de manutenção da paz eram, nesse momento, uma ocorrência excepcional, e não punham em risco a implementação dos mandatos da manutenção da paz tradicional – a interposição entre dois conjuntos de forças estatais diferentes. Logo esse quadro seria alterado na Somália, Ruanda e Bósnia (confirmado, posteriormente, no Haiti, Serra Leoa, Timor Leste etc). Outro ponto relevante que seria posto à prova, ao longo de 8 anos de OMPs, seria a imparcialidade da atuação da ONU nos estados “receptores”, questionamento suscitado pelo progressivo entrelaçamento das questões de segurança com questões humanitárias e pelo conseqüente ganho de importância do “braço civil” das OMPs frente ao “braço militar”, encarregado de sua defesa. A preocupação com a imparcialidade da atuação da ONU era um dos eixos de “Uma Agenda para a Paz”.

Como resposta a esse duro conjunto de experiências, não apenas civis e pessoal das “agências humanitárias” seriam alvo de uma nova doutrina do uso da

²⁶⁰ Ibidem

força nas OMPs. A preocupação com a segurança leva a ONU a repensar a própria criação das OMPs. Isso transparece na preocupação conferida pelo “Relatório Brahimi” a essa temática. Não surpreendentemente, ao contrário de “Uma Agenda Para A Paz”, o “Relatório Brahimi” dedica muitas de suas linhas a ressaltar a centralidade, para o cumprimento dos mandatos – e credibilidade da própria ONU – da salvaguarda eficiente da integridade dos partícipes das operações de paz. Para tal, o relatório ressalta que a ONU seja eivada de apoio político, material e financeiro claros e suficientes. Do contrário (a não ser que um outro agente internacional, em parceria com a ONU, provenha segurança), será uma temeridade lançar uma operação. Nas palavras de Lakhdar Brahimi (possivelmente, trazendo à memória a experiência das OMPs na Somália): “No novo contexto dos conflitos intra-estatais do pós-Guerra Fria, a própria ONU pode ameaçar a Paz, se não agir adequadamente”²⁶¹.

A segurança do pessoal da ONU, das próprias OMPs, tornou-se um elemento difícil de ser ignorado, nos mandatos de quase todas as OMPs subsequentes. UNOSOM II²⁶², UNOMUR²⁶³ e UNPROFOR²⁶⁴ tomaram a dianteira, tendo seus mandatos reformados. Seguir-se-iam ONUMOZ²⁶⁵, UNMIH²⁶⁶, UNSMIH²⁶⁷, UNTMIH²⁶⁸, UNMOT²⁶⁹, MINURCA²⁷⁰, UNAMSIL²⁷¹, UNMIK²⁷², UNTAET²⁷³. Uma abordagem “de campo” mais cautelosa se seguiu, vez que a segurança da operação tornou-se uma das prioridades e dado que a ONU teve que responder a uma série de ataques armados “no campo”. Nas palavras do SECGEL, a operação não podia cruzar seus braços frente à atividade das milícias indonésias, embora não estivesse adequadamente dotada para tal²⁷⁴. Em 1993, a UNMIH, já constituída, teria atrasado seu desembarque em solo haitiano, por mais de 1 ano, por se julgar que não havia condições de proceder à

²⁶¹ “Relatório Brahimi”, 2000: 8

²⁶² Resolução 865 do CS da ONU (1994)

²⁶³ Resolução 891 do CS da ONU (1993)

²⁶⁴ Resolução 779 do CS da ONU (1992)

²⁶⁵ Resolução 797 do CS da ONU (1992)

²⁶⁶ Resolução 867 do CS da ONU (1993)

²⁶⁷ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

²⁶⁸ Resolução 1123 do CS da ONU (1997)

²⁶⁹ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

²⁷⁰ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

²⁷¹ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

²⁷² Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

²⁷³ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

²⁷⁴ Relatório 513 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

defesa da própria operação ²⁷⁵. Como exemplo máximo desse novo padrão de práticas, em 1999 o mandato da MONUC era estabelecido da seguinte forma: “Em conformidade com o Capítulo VII, é autorizada toda ação necessária para proteger a ONU e civis sob ameaça iminente de violência física” ²⁷⁶. Vejamos, pois, o retrospecto, ambíguo, das OMPs nesse intervalo de 8 anos.

A UNPROFOR ²⁷⁷ testemunhou uma ONU confrontada com um poderio militar superior a de seus capacetes azuis. Quando a cobertura aérea da parceira OTAN não se mostrava suficiente, a segurança dos integrantes da operação mostrou-se grandemente vulnerável. Como a UNPROFOR, a UNTAC não contemplava a defesa do pessoal da ONU como prioridade. Mesmo com os seguidos ataques aos civis e aos integrantes da operação, o governo do Camboja era o encarregado da defesa da operação ²⁷⁸. O mesmo valeu para a UNOSOM I ²⁷⁹.

O ponto de inflexão, nesse processo, foi a ONUMOZ. Primeira operação africana após a Somália, seu mandato original contemplava o provimento de “segurança para a ONU e outros atores na região” ²⁸⁰. Nas palavras do SECGEL, “à luz de recentes experiências em vários lugares, as recomendações do presente relatório convidam a comunidade internacional a assumir riscos. Vale a pena assumi-los, na minha opinião – mas não podemos fingir que estes não existem” ²⁸¹. A UNOSOM II aprofundou essa necessidade de “arriscar”, tendo sido talvez a operação na qual a ONU mais constantemente sofreu ataques armados e foi ameaçada em sua integridade. Não foi sem motivo que o uso da força foi autorizado para cumprimento do mandato ²⁸². Mas a operação abdicaria do uso da força posteriormente ²⁸³, dado o desastroso resultado dos confrontos entre capacetes azuis e milícias. A operação foi reduzida e um efetivo militar mínimo foi mantido para prover segurança da ONU ²⁸⁴. Na UNOMIG, os seguidos

²⁷⁵ Relatório 742 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁷⁶ Resolução 1279 do CS da ONU (1999)

²⁷⁷ Relatório 555 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁷⁸ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

²⁷⁹ Resolução 751 do CS da ONU (1992)

²⁸⁰ Resolução 797 do CS da ONU (1992)

²⁸¹ Relatório 1196 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁸² Resolução 814 do CS da ONU (1993)

²⁸³ Resolução 954 do CS da ONU (1994)

²⁸⁴ *Ibidem*

atentados ao pessoal da ONU foram considerados “atos criminosos”²⁸⁵. A ambigüidade atingiu seu auge com a UNOMIL, que se resguardou com o apoio da CEEAO. A operação foi criada para auxiliar a ECOMOG²⁸⁶, exceto em situações que envolvessem o uso da força. Porém a piora da situação implicou que a CEEAO não conseguiu defender a ONU dos ataques de milicianos. A operação da ONU acabaria por se retirar²⁸⁷, segundo o SECGEL, por ter-se chegado a uma situação insustentável para a segurança da própria operação.

A UNMIH representou um marco de cautela. Seu mandato não chegou a ser implementado devido à situação caótica²⁸⁸. Nas palavras do SECGEL, “a comunidade internacional têm que criar condições para ação da ONU”²⁸⁹ (seria este o “efeito Somália?”). Uma Força Multinacional Ad Hoc comandada pelos EUA restaura a ordem e o mandato da UNMIH é revisado para proteger ONU e ONGs²⁹⁰. No entanto a operação foi alvo de intenso ataque por parte das milícias. O mesmo ocorreu na UNAMIR, operação que não continha originalmente provisões para segurança de seu pessoal²⁹¹. Após uma série de ataques, uma Força Ad Hoc seria constituída (sob comando francês) para prover ordem e segurança²⁹². Outro caso de “lição dura” veio com a UNMOP, cujo relatório do SECGEL que ensejaria posteriormente a operação apontava ser improvável um ataque ao pessoal da ONU²⁹³. Posteriormente, a ampliação da operação foi feita levando-se em conta a situação “perigosa” do país e a proteção do pessoal da ONU²⁹⁴. Nesse sentido, deveriam ser encontradas “novas saídas”²⁹⁵.

As ambigüidades persistiram. Em seguida, a UNSMIH autorizaria o uso da força em prol da defesa do pessoal da operação²⁹⁶, enquanto que na MONUA a segurança do pessoal da ONU e ONGs não é contemplada no escopo da missão²⁹⁷ (é deixada a cargo dos atores envolvidos) com resultados desastrosos. A

²⁸⁵ Relatório 253 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁸⁶ Relatório 463 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁸⁷ Resolução 985 do CS da ONU (1995)

²⁸⁸ Relatório 593 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

²⁸⁹ Relatório 922 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1995)

²⁹⁰ Resolução 917 do CS da ONU (1994)

²⁹¹ Resolução 872 do CS da ONU (1993)

²⁹² Resolução 918 do CS da ONU (1994)

²⁹³ Relatório 180 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

²⁹⁴ Relatório 502 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

²⁹⁵ *Ibidem*

²⁹⁶ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

²⁹⁷ Resolução 1118 do CS da ONU (1997)

UNTMIH novamente promove a proteção do pessoal da ONU ²⁹⁸, bem como a MINURCA (que inclusive cria uma unidade específica para esse fim ²⁹⁹). A UNAMSIL foi criada para “garantir a segurança e a liberdade de movimento do pessoal da ONU” ³⁰⁰. Posteriormente, foi autorizada a “tomar as medidas necessárias para garantir a segurança e liberdade de movimento de seu pessoal” ³⁰¹. A UNTAET previa provimento de segurança para os integrantes da operação ³⁰². Com a evacuação do Timor Leste após a onda de ataques das milícias, a Força Ad Hoc comandada pela Austrália fica responsável por essa tarefa ³⁰³. Finalmente, na MONUC tivemos a explicitação do uso da força para a proteção da ONU e civis sob ameaça iminente de sofrer violência física ³⁰⁴. Em seguida, é autorizado o emprego de “todos os meios necessários” para proteger a ONU, civis e agências de assistência humanitária de ataques ³⁰⁵.

A segurança dos integrantes das OMPs não era uma prioridade em 1992. Virtualmente invisível, tornou-se, em pouquíssimo tempo, um elemento impossível de ser ignorado. Sua centralidade, ressaltada em 2000, demonstra que essa temática assumiu uma relevância específica, no seio do processo de reflexão das OMPs da ONU. Ao mesmo tempo, a imparcialidade da presença da ONU nos estados “receptores” foi crescentemente questionada, contra o pano de fundo do entrelaçamento das questões de segurança com as questões humanitárias. As OMPs passam a ser operações “multidimensionais”, em que os efetivos civis são tão ou mais relevantes que os militares; a atuação das OMPs na promoção da segurança de seus integrantes passa a ser vista, nas palavras do SECGEL, como “crescentemente intrusiva” ³⁰⁶.

Dessa forma, o processo de reflexão embutido nas práticas apresenta um conjunto de inovações lado a lado com o aprofundamento de uma das dimensões do “problema a ser resolvido” (qual seja, a imparcialidade da atuação da ONU). A “moldura cooperativa” é profundamente alterada, um “não-problema” emerge como prioridade, mas dá por sua vez origem a um aprofundamento de problemas

²⁹⁸ Resolução 1123 do CS da ONU (1997)

²⁹⁹ Relatório 1203 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

³⁰⁰ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

³⁰¹ Resolução 1289 do CS da ONU (2000)

³⁰² Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

³⁰³ Relatório 53 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

³⁰⁴ Resolução 1279 do CS da ONU (1999)

³⁰⁵ *Ibidem*

dantes aventados (imparcialidade). Há nítidos traços de Aprendizado – mas acompanhados por traços mais tênues de Adaptação. A lição aprendida o foi ao custo de muitas vidas humanas e do sucesso de muitas OMPs.

4.3.5. Parcerias da ONU

Nas palavras de Boutros-Boutros Ghali, “Uma Agenda Para a Paz” não tinha a intenção de estabelecer um padrão formal de relacionamento ONU-OIs, nem estabelecer uma divisão de tarefas, e sim utilizar um potencial de cooperação latente – mantendo, no entanto, a ONU como elemento central. No entanto, ao longo de 8 anos, um padrão bastante delineável e resiliente foi estabelecido pela prática das OMPs no tocante às parcerias com outras OIs – dando forma ao que o Capítulo VIII da Carta da ONU esboçara, ou seja, demonstrando que a divisão de tarefas entre a ONU e as OIs regionais pode ser uma forma de promover a manutenção da paz e segurança internacionais.

A ONU recorre às OIs regionais motivada por duas ordens de fatores: por um lado, o regionalismo facilita a comunicação, o processo de socialização, compartilhamento de informações, incremento no “conhecimento consensual” e crescimento do poder coletivo ³⁰⁷. As OI regionais, pois, teriam “vantagens comparativas” frente à ONU. Por outro lado, por razões pragmáticas, a própria ONU não seria dotada de todas as condições para atuação “ótima” em muitos cenários, carente de recursos, “vitimada” pelo atraso nos processos de tomada de decisão em nível global e contando com o problema adicional do deslocamento. Nesse sentido, seria mais interessante para a própria ONU “resolver” problemas através de recursos que não são seus, conquanto a responsabilidade pela ação caiba, primordialmente, à ONU ³⁰⁸. Unindo essas duas tendências, temos um interesse muitas vezes mútuo, de colaboração entre a ONU e as OIs, na prevenção de conflitos ou na resposta ao irromper de um conflito ³⁰⁹.

Analisando as OMPs do período, vemos que, quando os mandatos não conferiam autoridade para o emprego de “todos os meios necessários”, a ONU

³⁰⁶ Relatório 360 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³⁰⁷ ALAGAPPA, 1998: 10

³⁰⁸ Idem, 11

³⁰⁹ Idem, 23

cooperou com arranjos regionais, tanto na forma de OIs quanto na forma de “arranjos ad hoc”, em conformidade com o Capítulo VIII da Carta: OTAN na ex-Iugoslávia e Kosovo; CEI, na Geórgia e Tajiquistão; OSCE na ex-Iugoslávia; OEA no Haiti; CEEAO, na Libéria e Serra Leoa; OAU na Etiópia-Eritreia; e com uma aliança multinacional *ad hoc* na Somália (UNITAF), Haiti, República Centro-Africana (MISAB), Timor Leste (INTERFET).

O padrão estabelecido consistia na ONU deixar a “iniciativa” da ação, sempre que possível, para arranjos de segurança regionais. Se, por vezes, esses arranjos serviram de “aquecimento” para a chegada da ONU (UNMEE ³¹⁰, MONUC ³¹¹, UNMIK ³¹²) por outro lado foram também freqüentes sua utilização para “salvar”, no sentido literal da palavra, as OMPs da ONU (UNTAET ³¹³, UNMIH ³¹⁴, UNPROFOR ³¹⁵) de contextos em que a atuação das OMPs era impedida ou ameaçada. Em mais oportunidades, ainda, a ONU simplesmente completou ou “deu apoio” ao trabalho dos arranjos regionais (UNOMSIL ³¹⁶, UNAMSIL ³¹⁷, MINURCA ³¹⁸, UNMOT ³¹⁹, UNOMIL ³²⁰).

A constatação, na área da Segurança, de que “arranjos regionais chegam primeiro” encontra espelho, na área humanitária, nos arranjos institucionais multi-agenciais do pós-Guerra Fria (que serão abordados, em seguida, no tópico “Auxílio Humanitário”). As ONGs e agências da ONU chegaram ao “terreno” com notável antecedência, da primeira (UNPREDEP) à última (UNMEE) operação do período. O relacionamento mutuamente benéfico, em muitos casos, entre a ONU e as OIs regionais, na área da segurança, encontra paralelo na questão do auxílio humanitário. Uma “sinergia” poderia ser pensada entre as ações de uma organização internacional formada (e dependente, em grande medida) de estados soberanos e entidades não-soberanas como as ONG, mas capazes de agir e mobilizar recursos materiais e humanos por através das

³¹⁰ Resolução 1312 do CS da ONU (2000)

³¹¹ Relatório 790 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³¹² Relatório 470 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

³¹³ Relatório 53 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

³¹⁴ Relatório 765 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³¹⁵ Resolução 743 do CS da ONU (1992)

³¹⁶ Resolução 1181 do CS da ONU (1998)

³¹⁷ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

³¹⁸ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

³¹⁹ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

³²⁰ Resolução 866 do CS da ONU (1993)

fronteiras dos estados soberanos ³²¹. O mesmo pode ser dito da colaboração entre a ONU e uma organização regional, no campo do auxílio humanitário.

Analisando as OMPs do período, temos que a UNPROFOR foi possibilitada pelo acordo de cessar-fogo obtido pela OSCE (então, CSCE) e pela intervenção armada levada a cabo pela OTAN ³²². No seio dessa operação, o Auxílio humanitário é pioneiramente abordado por um pool de agências da ONU e ONGs (“Missão Inter-Agencial de Auxílio Humanitário” ³²³) que incluía o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (doravante, ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (doravante, FNUI ³²⁴), a Organização Mundial da Saúde (doravante, OMS), o Programa Mundial de Alimentos (doravante, PMA) além de diversas ONGs. Posteriormente, a operação teria seu mandato redesenhado para apoiar as atividades do ACNUR e Cruz Vermelha Internacional na Bósnia-Herzegovina e as missões aéreas da OTAN na Bósnia ³²⁵.

A UNTAC, na sua estrutura, designava para as tarefas de reabilitação as agências humanitárias internacionais ³²⁶. A ONUMOZ, por seu turno, apresentava uma estrutura “quádrupla”: Política, Militar, Eleitoral, Humanitária ³²⁷. Na questão humanitária, o Escritório da ONU de Coordenação da Assistência Humanitária (doravante EOCAH) ficou encarregado de fazer a mediação entre a operação e as agências humanitárias internacionais ³²⁸.

A UNOMOR foi criada para “auxiliar a ECOMOG” ³²⁹ (a ECOMOG é uma operação de manutenção da paz da organização regional CEEAO, com a ressalva de que assume feições de “mecanismo de prontidão”, estando a postos para atuar no Sul da África na ocorrência de uma crise), assim como a UNOMIG deriva de iniciativa das Forças de Manutenção da Paz Coletivas da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) ³³⁰. Ainda na UNOMIG, essa operação promoveu a criação, em parceria com a OSCE e com o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (doravante, ACODH), de um Escritório para Proteção dos

³²¹ GAMA, 2000: 15

³²² Resolução 743 do CS da ONU (1992)

³²³ Relatório 24075 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1992)

³²⁴ Mais conhecido pela sigla anglo-saxã UNICEF

³²⁵ Resolução 998 do CS da ONU (1995)

³²⁶ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

³²⁷ Adendo 1 ao Relatório 89 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³²⁸ Relatório 89 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³²⁹ Resolução 872 do CS da ONU (1993)

³³⁰ Resolução 858 do CS da ONU (1993)

Direitos Humanos na Geórgia ³³¹, considerado pelo SECGEL um exemplo para outras OMPs ³³². No caso da UNOMIL, desde 1990 havia uma operação da CEEAO atuando na região da Libéria, “abrindo caminho” para uma futura operação da ONU ³³³. A UNOMSIL seria, nas palavras do SECGEL, a primeira operação da ONU criada em cooperação com uma operação de outra organização (ECOMOG) ³³⁴. Mais precisamente, a criação da UNOMSIL dependeu de uma expansão prévia da ECOMOG. O primeiro mandato da operação contemplava “treinar ECOMOG na remoção de minas” ³³⁵ e “auxiliar ECOMOG, exceto em situações que envolvessem o uso da força” ³³⁶. No entanto, o agravamento da situação implicou inabilidade da ECOMOG proteger a UNOMSIL (expondo um ponto vulnerável da cooperação entre ONU e as OI regionais). Na questão humanitária, a UNOMIL apresentou mais uma vez o Esforço Humanitário Inter-Agencial ³³⁷ (que reuniu US\$ 284 milhões).

No Haiti, a UNMIH foi precedida por uma missão internacional de observadores civis com participação da ONU ³³⁸. A própria existência da operação só foi tornada possível graças à criação de uma *Força Multinacional Ad Hoc* comandada pelos EUA para restaurar a ordem no país e permitir o desembarque da ONU ³³⁹ - a pedido do SECGEL. A UNMIH, por seu turno, teve seu mandato revisado para “continuar” as ações da Força Multinacional ³⁴⁰.

A UNAMIR, inicialmente, foi criada para complementar o trabalho da OUA (e acabou absorvendo a operação constituída por aquela OI) ³⁴¹. Após o genocídio, há intensa redivisão de tarefas com as agências humanitárias (criação do Escritório Emergencial da ONU em Ruanda e da Equipe Avançada Humanitária ³⁴²) e colaboração com uma *Força Ad Hoc* comandada pela França para “reforçar UNAMIR e empregar todos os meios necessários para garantia do auxílio

³³¹ Resolução 1077 do CS da ONU (1996)

³³² Relatório 47 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

³³³ Relatório 463 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³³⁴ Relatório 80 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

³³⁵ Resolução 1181 do CS da ONU (1998)

³³⁶ *Ibidem*

³³⁷ Relatório 103 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

³³⁸ Relatório 54 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³³⁹ Relatório 765 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³⁴⁰ Resolução 867 do CS da ONU (1993)

³⁴¹ Resolução 872 do CS da ONU (1993)

³⁴² Relatório 360 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

humanitário”³⁴³. O SECGEL afirmou que a remodelação da UNAMIR se fazia necessária, confrontada com os acontecimentos trágicos que rapidamente tinham lugar em 1994³⁴⁴.

A UNMOT é precedida por arranjos estabelecidos entre Tajiquistão, Federação Russa e a CEI³⁴⁵. O agravamento do conflito leva os países da CEI a criarem *as Forças de Manutenção da Paz Coletivas*, responsável pela segurança das fronteiras e garantia do provimento do auxílio humanitário. Outra organização, a OSCE, propõe um acordo de Paz. Somente aí é criada a operação da ONU³⁴⁶. O SECGEL ressaltou o papel fundamental da cooperação com outras organizações – notadamente a OSCE – para o sucesso da UNMOT³⁴⁷.

Em Angola, a UNAVEM III foi marcada pela criação do Apelo Consolidado Inter-Agencial na seara humanitária, por iniciativa do EOCAH³⁴⁸. A UNPREDEP, por seu turno, colaborou intensamente com a OSCE, UE e OTAN³⁴⁹, bem como sua “irmãs” UNMIBH³⁵⁰, UNPSG³⁵¹ e UNTAES³⁵² (esta última, ainda, marcada pelo Esforço Inter-Agencial de Assistência Humanitária³⁵³ (ACNUR, Comissão de Direitos Humanos da ONU, PMA, OMS, FNUI, ONGs). A logística da MINURCA foi provida pela OEA, União Européia, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (doravante, PNUD) e OMS³⁵⁴. A MIPONUH foi outra operação marcada por um esforço coletivo na gestão da atividade humanitária (Missão Internacional de Coordenação de Assistência Humanitária)³⁵⁵. Na MINURCA, o mandato original previa apoio à missão de países africanos (MISAB) que desarmou as milícias e garantiu as condições para o cessar-fogo³⁵⁶. Posteriormente, essa operação substituiu a MISAB³⁵⁷. Por seu

³⁴³ Resolução 935 do CS da ONU (1994)

³⁴⁴ Relatório 470 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³⁴⁵ Relatório 379 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³⁴⁶ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

³⁴⁷ Relatório 387 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

³⁴⁸ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

³⁴⁹ Resolução 983 do CS da ONU (1995)

³⁵⁰ Resolução 1035 do CS da ONU (1995)

³⁵¹ Resolução 1145 do CS da ONU (1997)

³⁵² Resolução 1037 do CS da ONU (1996)

³⁵³ Relatório 953 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

³⁵⁴ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

³⁵⁵ Relatório 832 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

³⁵⁶ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

³⁵⁷ Resolução 1182 do CS da ONU (1998)

turno, a UNOMSIL foi uma operação criada para dar apoio à ECOMOG após o período eleitoral ³⁵⁸.

Em Kosovo, a UNMIK, possibilitada pela “intervenção humanitária” da OTAN, marcou, nas palavras do SECGEL “a primeira vez em que outras OIs multilaterais (OTAN e UE) foram parceiros integrais, sob a liderança da ONU” ³⁵⁹. Seu mandato original contempla coordenação de todas as agências humanitárias: Fundo das Nações Unidas para a Alimentação (doravante, FNUA ³⁶⁰), PNUD, PMA, OMS e ONGs ³⁶¹. Dentre os 5 “pilares” da operação, dois cabiam à UE: Democratização para construção de instituições e Reconstrução e desenvolvimento econômico ³⁶².

A UNAMSIL é precedida pelos esforços conjuntos da ONU, OUA e CEEAO ³⁶³. Tem lugar o emprego de tropas da ECOMOG (CEEAO) para fazer valer o embargo de petróleo e armas imposto pelo CS a Serra Leoa ³⁶⁴. O Plano de Paz – assinado por intermédio da CEEAO – previa supervisão das atividades da própria CEEAO, assistida por “observadores militares da ONU, se aprovado pelo CS” ³⁶⁵ e pelo ACNUR. O agravamento da situação levou ao alargamento da proposta operação de “observadores militares da ONU” ³⁶⁶. ECOMOG toma a capital e a UNOMSIL é criada ³⁶⁷. Quando ocorre novo agravamento da situação, a UNOMSIL é evacuada ³⁶⁸, e reforçam-se as tropas da ECOMOG. A UNAMSIL colaboraria, ainda, com a Polícia Internacional (doravante, INTERPOL) no combate ao tráfico de diamantes ³⁶⁹.

A UNTAET, por seu turno, foi precedida por um Esforço Inter-Agencial de Assistência Humanitária ³⁷⁰. Este acabaria gerando um Apelo Consolidado Inter-Agencial ³⁷¹(que recolheu US\$ 199 milhões). Quando a situação se agrava no Timor Leste, a operação acaba se evadindo para a Austrália, devido à ação das

³⁵⁸ Resolução 1132 do CS da ONU (1997)

³⁵⁹ Relatório 214 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³⁶⁰ Mais conhecido pela sigla anglo-saxã FAO

³⁶¹ Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

³⁶² Relatório 293 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³⁶³ Relatório 1176 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

³⁶⁴ Relatório 20 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³⁶⁵ Relatório 237 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³⁶⁶ Relatório 645 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³⁶⁷ Resolução 1181 do CS da ONU (1998)

³⁶⁸ Resolução 1220 do CS da ONU (1999)

³⁶⁹ Resolução 1260 do CS da ONU (1999)

³⁷⁰ Relatório 513 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³⁷¹ Relatório 380/54 do SECGEL da ONU à AG da ONU (1999)

milícias pró-Indonésia³⁷². É graças à criação da INTERFET (coalizão militar ad hoc liderada pela Austrália) para proteger a UNTAET e facilitar o auxílio humanitário que a operação da ONU pôde retomar e completar seu mandato, nas palavras do SECGEL³⁷³.

Na República Democrática do Congo, a MONUC derivou de iniciativa da OUA (Missão Militar Conjunta)³⁷⁴. A operação foi criada inclusive para “complementar atuação da OUA”³⁷⁵. Quando o mandato é revisado, faz-se menção à necessidade de “estabelecer parceria com outras OMPs e estados”³⁷⁶. A UNMEE, por fim, é precedida pela atuação da OUA no conflito etíope-eritreu, desde 1998. A OUA promove conferência de paz em 1999³⁷⁷. Uma missão especial do CS visita a África (2000) e propõe apoiar o trabalho da OUA. Em seguida é criada a Força-Tarefa da ONU de Resposta a problemas de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Agrícola e Aspectos Relacionados no Chifre da África³⁷⁸, liderada pela FNUA. A UNMEE chega à região “sob os auspícios da OUA”, nos termos do Acordo de Cessar-Fogo, visando “coordenar a Comissão de Coordenação Militar, a ser estabelecida pela ONU e OUA”³⁷⁹ bem como “coordenar as atividades da operação nas Zonas Temporárias de Segurança com as atividades humanitárias e de reforço dos Direitos Humanos, levadas a cabo por outras agências e órgãos da ONU”³⁸⁰.

Considerando as mudanças institucionais que tiveram lugar no seio das OMPs entre 1992 e 2000, no tocante às “parcerias da ONU”, temos um processo de consolidação de um padrão de práticas que difere sobremaneira do aventado por Boutros-Ghali em 1992 (constatação reconhecida, não sem algum incômodo, por Lakhdar Brahimi em 2000): a ONU, para levar a cabo OMPs no pós-Guerra Fria, depende cada vez mais do auxílio de arranjos regionais, seja na segurança, seja no auxílio humanitário. E, no seio dessa relação, surpreende que a ONU pareça depender mais de seus parceiros do que o contrário. É uma lição à primeira

³⁷² Resolução 1264 do CS da ONU (1999)

³⁷³ Relatório 42 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2001 – mas referente às atividades da OMP desde Julho de 2000)

³⁷⁴ Relatório 790 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

³⁷⁵ Resolução 1279 do CS da ONU (1999)

³⁷⁶ Resolução 1316 do CS da ONU (2000)

³⁷⁷ Relatório 785 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

³⁷⁸ Relatório 879 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

³⁷⁹ Resolução 1312 do CS da ONU (2000)

³⁸⁰ *Ibidem*

vista surpreendente, mas nem tanto se atentamos para a questão das “vantagens comparativas” do regionalismo e do caráter mutuamente benéfico dessa cooperação para a promoção da paz e segurança internacionais. Ainda, no tocante às parcerias para provimento de auxílio humanitário, temos a paulatina modificação do relacionamento de alguns dos órgãos do “sistema ONU”. O DOMP, a princípio responsável pela estruturação de todos os aspectos das OMPs, cede primazia, no seio do Secretariado, à ECOAH, responsável por “lançar pontes” para outros órgãos da ONU e entidades não pertencentes à ONU (outras OIs, ONGs) – este processo será analisado no tópico posterior “Auxílio humanitário”.

Temos, pois, a “moldura cooperativa”, passando por intensa reformulação. Algum pragmatismo não foi ausente do processo (o caráter contingencial de várias “parcerias” indica traços de Adaptação) – no entanto, a profundidade das mudanças verificadas indica a prevalência do Aprendizado frente à Adaptação.

4.3.6. **Auxílio humanitário** ³⁸¹

A reflexão conjugada sobre as atividades das OMPs, alternando entre a informação provida pelos relatórios do SECCEL e a determinação dos mandatos pelo CS (o mecanismo de *feedback*), por vezes não desvela imediatamente a totalidade das mudanças ocorridas numa área temática. Um olhar retrospectivo, nesse sentido, confere uma unidade insuspeita a um padrão de práticas que se mostrou, à primeira vista, inalterado em seus caracteres fundamentais. Tal foi o ocorrido quanto à temática do auxílio humanitário nas OMPs do período 1992-2000.

Teve lugar, inicialmente à revelia do DOMP, do Secretariado e mesmo do CS, um rápido ganho de relevância do auxílio humanitário no seio das OMPs – um indicador da complexificação desse tipo de operação no pós-Guerra Fria, já apontada em “Uma Agenda Para A Paz”, mas levado a cabo de forma bastante distinta das orientações daquele documento fundamental. Ao longo do processo,

³⁸¹ Há que se distinguir, para os propósitos do presente trabalho, as atividades relativas aos Direitos Humanos do provimento de auxílio humanitário. O último termo – relacionado ao auxílio material às pessoas afetadas diretamente por uma situação de conflito presente – tem sua origem na atuação da ONG Cruz Vermelha Internacional, no século XIX.

as instâncias decisórias da ONU reconheceriam tácita ou implicitamente tais iniciativas, que passaram a conformar a prática totalidade das OMPs desde então.

Paralelamente à constituição das OMPs pelo CS e DOMP, a partir de 1992 testemunhou-se a criação de iniciativas conjuntas, iniciadas fora da ONU por ONGs de auxílio humanitário e propagadas intra-ONU por alguns de seus órgãos, que construíram “pontes” sobre as diferentes competências a fim de prover auxílio humanitário em situações de conflito crescentemente complexas. Como já fora mencionado no tópico “Parcerias da ONU”, as ONGs e algumas agências humanitárias da ONU “chegam primeiro” aos locais de conflito, se adiantando às próprias OMPs. Uma “rede” de auxílio é então construída, via de regra antes da chegada dos capacetes azuis. O DOMP e o CS, pois, tiveram que se “adaptar” a esse novo contexto. O caso do DOMP é exemplar – o ECOAH auferiu um ganho de relevância inaudito intra-ONU, operando como verdadeiro “formulador de política” às custas do DOMP. As OMPs, então, teriam que trabalhar em parceria com tais iniciativas de cooperação intra e extra-ONU – seus mandatos foram modificados nesse sentido. Muitas vezes, as OMPs seriam encarregadas da defesa dessas “redes” de auxílio. Dado os constrangimentos de recursos disponibilizados pelos estados-membros para as OMPs, houve condições para que essa parceria entre as OMPs e as “redes de assistência humanitária” fosse mutuamente benéfica e cada vez mais trazida para o “interior” das OMPs. Mudanças institucionais de monta foram assim originadas, dando forma definitiva, assim, ao que havia sido meramente esboçado com a abordagem “holística” e “profundamente integrada” de “Uma Agenda para a Paz”. Com notável sucesso, no cômputo geral.

A iniciativa pioneira teve lugar em 1992, no início da crise iugoslava quando uma “missão inter-agencial” da ONU (ACNUR, FNUA, FNUI, OMS, PMA etc.) promoveu uma série de encontros antes mesmo da constituição da UNPROFOR³⁸² (posteriormente, essa operação foi encarregada de apoiar a iniciativa). A UNPROFOR foi uma operação que viu, pioneiramente, as agências humanitárias da ONU e as ONGs se mobilizarem, de forma coerente e coesa, para responder a uma demanda por auxílio humanitário em escala dantes desconhecida – iniciativa posteriormente conhecida como “Programa Inter-Agencial de Assistência Humanitária”. Quando da criação da operação, seu mandato inclui a

³⁸² Relatório 24075 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1992)

garantia de entrega de auxílio humanitário, o apoio às atividades do ACNUR e Cruz Vermelha Internacional na Bósnia-Herzegovina, a proteção dos “comboios humanitários”³⁸³.

A UNOSOM I seguiu o exemplo da UNPROFOR e foi criada para salvaguardar a entrega de auxílio humanitário por agências da ONU (FNUA, PNUD, ACNUR, OMS, PMA, FNUI) e ONGs³⁸⁴. Medidas foram tomadas para levar auxílio humanitário do aeroporto da capital para outras localidades. Enquanto os planos de auxílio humanitário organizados pela operação tinham cronogramas crescentemente irrealizáveis, na visão do SECGEL³⁸⁵ (“Plano inicial de auxílio humanitário” de 90 dias, “Segundo plano de assistência humanitária” de 100 dias), a ação mais bem sucedida de ONGs e agências humanitárias ensejou a realização de 3 conferências de coordenação do auxílio humanitário. Quanto do fracasso da UNOSOM I em prover segurança para o auxílio humanitário, uma *Força Ad Hoc* foi criada para restaurar a ordem e permitir auxílio humanitário (UNITAF)³⁸⁶.

A ONOMUZ foi criada para “coordenar e monitorar auxílio humanitário”³⁸⁷. O mandato original previa operação “quádrupla”: Política, Militar, Eleitoral, Humanitária (E OCAH)³⁸⁸. Na UNOSOM II, nas palavras do SECGEL, “ficou claro a ligação vital entre assistência humanitária e reconciliação nacional”³⁸⁹. A operação foi criada para garantir o ambiente seguro para o auxílio humanitário (se necessário, empregando a força – “todos os meios necessários”)³⁹⁰ e em seguida, para provisão de auxílio humanitário³⁹¹. Algum sucesso nas questões humanitárias (como os US\$ 130 milhões amealhados pelas agências da ONU e ONGs para a Somália) compensaram, em parte, o fiasco militar da UNOSOM II, nas palavras do Secretário Geral³⁹². Daí a iniciativa, quando a operação decide se retirar, de manter o esforço inter-agencial de auxílio humanitário “por tanto tempo quanto fosse possível”, através da criação da Equipe de Coordenação da ONU na

³⁸³ Resolução 743 do CS da ONU (1992)

³⁸⁴ Resolução 751 do CS da ONU (1992)

³⁸⁵ Relatório 23829 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1992)

³⁸⁶ Resolução 794 do CS da ONU (1992)

³⁸⁷ Resolução 797 do CS da ONU (1992)

³⁸⁸ *Ibidem*

³⁸⁹ Relatório 977 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³⁹⁰ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

³⁹¹ Resolução 865 do CS da ONU (1994)

³⁹² Relatório 231 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1995)

Somália ³⁹³. Adicionalmente, houve o pedido de que ONGs e agências humanitárias fossem herdeiros dos recursos (despojos?) da UNOSOM II ³⁹⁴.

A UNOMIL, por sua vez, foi criada para auxiliar na coordenação das atividades humanitárias ³⁹⁵. O Esforço Humanitário Inter-Agencial ³⁹⁶ amealhou a quantia de US\$ 284 milhões; ainda assim, uma crise humanitária teve lugar quanto do genocídio (contribuições apenas na razão de 50% do montante requerido). Sua “herdeira” UNAMIR, também marcada por um Esforço Inter-Agencial para Assistência Humanitária ³⁹⁷, porém, não teria como escapar da associação com a verdadeira catástrofe humanitária que se seguiu ao genocídio de 1994. Inicialmente criada para manutenção de “áreas protegidas” com fins de auxílio humanitário e prover segurança para as agências humanitárias ³⁹⁸, a operação veria implodir a infra-estrutura de auxílio (250000 refugiados em 24 horas). Mesmo assim a operação prosseguiu com a criação do Escritório Emergencial da ONU em Ruanda e da Equipe Avançada Humanitária (gerida pelas agências da ONU) ³⁹⁹. A “inadequação da comunidade internacional para responder a crises humanitárias entremeadas com conflito armado” ⁴⁰⁰, porém, ficou patente, daí a necessidade de revisão da capacidade reativa da comunidade internacional, bem como uma solução para a precariedade dos campos de refugiados.

A UNMOT, por seu turno, visava “prover ligação política e serviços de coordenação, que podem facilitar o auxílio humanitário provido pela comunidade internacional” ⁴⁰¹. Seu mandato foi revisto para “coordenar a assistência provida pela ONU ao Tadjiquistão durante o período de transição” ⁴⁰². A UNAVEM III foi outra operação criada para facilitar atividades humanitárias ⁴⁰³. Desta vez, o

³⁹³ Relatório 839 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³⁹⁴ Relatório 1166 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1994)

³⁹⁵ Resolução 866 do CS da ONU (1993)

³⁹⁶ *Ibidem*

³⁹⁷ Resolução 918 do CS da ONU (1994)

³⁹⁸ Resolução 893 do CS da ONU (1994)

³⁹⁹ Resolução 925 do CS da ONU (1994)

⁴⁰⁰ Relatório 1257 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁴⁰¹ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

⁴⁰² *Ibidem*

⁴⁰³ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

ECOAH toma frente da criação do Apelo Consolidado Inter-Agencial ⁴⁰⁴. A UNCRO também visava facilitar auxílio humanitário (à Bósnia, via Croácia) ⁴⁰⁵.

Na MONUA, a operação apresentava uma estrutura bem clara: Divisão de Questões Políticas, Divisão Civil, Divisão de Direitos Humanos, Divisão Militar e Unidade de Coordenação de Assistência Humanitária ⁴⁰⁶. Já a UNPREDEP, mais modesta, visava cooperar com agências da ONU e ONGs, possibilitando o auxílio humanitário, novamente através do “Esforço Inter-Agencial de Assistência Humanitária” (ACNUR, PMA, OMS, FNUI, ONGs) que daria origem ao “Apelo Revisado Consolidado Inter-Agencial” ⁴⁰⁷.

O “braço” civil da UNMIBH dedicou-se a prestar auxílio humanitário e assistência a refugiados ⁴⁰⁸. A UNTAES preferiu adotar o mecanismo do Esforço Inter-Agencial de Assistência Humanitária ⁴⁰⁹ (ACNUR, Comissão de Direitos Humanos, PMA, OMS, FNUI, ONGs), enquanto que a MIPONUH se estabeleceu para prestar auxílio ao PNUD e um pool de ONGs (Missão Internacional de Coordenação de Assistência Humanitária) ⁴¹⁰. Diferindo de suas contrapartes, na MINURCA uma Missão ad hoc de países africanos (MISAB) se encarregou de garantir a entrega de auxílio humanitário ⁴¹¹.

A UNMIK contemplava, em seu mandato original, a coordenação de todas as agências humanitárias (FNUA, PNUD, UNEP, FNUI, PNUMA, OMS) ⁴¹². Um dos “pilares” da missão era a Assistência Humanitária Emergencial (a cargo do ACNUR), nas palavras do SECGEL ⁴¹³. A UNAMSIL, por seu turno, incluía em seu mandato original “facilitar o provimento de auxílio humanitário” ⁴¹⁴; ainda, a operação “ressalta a importância de prover treinamento para os integrantes da UNAMSIL em legislação internacional referente ao auxílio humanitário, Direitos Humanos e refugiados, com ênfase na proteção de crianças, questões de gênero,

⁴⁰⁴ *Ibidem*

⁴⁰⁵ Resolução 981 do CS da ONU (1995)

⁴⁰⁶ Relatório 17 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998), Relatório 49 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁴⁰⁷ Resolução 983 do CS da ONU (1995)

⁴⁰⁸ Resolução 1035 do CS da ONU (1995)

⁴⁰⁹ Resolução 1037 do CS da ONU (1996)

⁴¹⁰ Resolução 1141 do CS da ONU (1997)

⁴¹¹ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

⁴¹² Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

⁴¹³ *Ibidem*

⁴¹⁴ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

de cultura e coordenação militar-civil”⁴¹⁵. Revisões do mandato buscaram “facilitar o livre fluxo de pessoas, bens e assistência humanitária ao longo de vias especificadas”⁴¹⁶ bem como “patrulhar efetivamente linhas estratégicas de comunicação, especialmente rotas de acesso à capital, a fim de dominar o terreno, garantir o livre fluxo de pessoas e bens e o provimento de auxílio humanitário”⁴¹⁷.

A UNTAET também se juntou ao rol de OMP marcadas por um Esforço Inter-Agencial de Assistência Humanitária anterior à sua própria constituição⁴¹⁸. Seu mandato original previa coordenação e entrega de auxílio humanitário⁴¹⁹. O resultante “Apelo Consolidado Inter-Agencial” amealhou US\$ 199 milhões para a população timorense. A MONUC, por seu turno, procedeu à formação da Equipe Multidisciplinar Inter-Agencial (PNUD, EOCAH, DOMP), visando facilitar assistência humanitária e monitoramento dos Direitos Humanos (especial atenção para grupos vulneráveis – mulheres, crianças, crianças-soldado) em cooperação com agências de auxílio humanitário⁴²⁰.

Finalmente, a UNMEE assistiu ao Programa Mundial de Alimentos tomar a dianteira no processo de coordenação do auxílio humanitário, já em 1999⁴²¹. Em seguida, tem lugar a criação da Força-Tarefa da ONU de Resposta a problemas de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Agrícola e Aspectos Relacionados no Chifre da África, liderada pela FNUA⁴²² (2000). O mandato original da operação visava “coordenar e prover assistência técnica para as atividades humanitárias relativas à retirada de minas terrestres nas Zonas Temporárias de Segurança e áreas adjacentes”⁴²³ bem como “coordenar as atividades da operação nas Zonas Temporárias de Segurança com as atividades humanitárias e de reforço dos Direitos Humanos, levadas a cabo por outras agências e órgãos da ONU”⁴²⁴. Os componentes da operação incluíam unidades

⁴¹⁵ Ibidem

⁴¹⁶ Resolução 1289 do CS da ONU (2000)

⁴¹⁷ Ibidem

⁴¹⁸ Relatório 513 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁴¹⁹ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

⁴²⁰ Relatório 330 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

⁴²¹ Relatório 879 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

⁴²² Relatório 785 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

⁴²³ Resolução 1312 do CS da ONU (2000)

⁴²⁴ Ibidem

de cunho Político, Militar, Informação Pública, Retirada de Minas, Administrativo e um componente de coordenação com a ação humanitária extra-OMP ⁴²⁵.

Os parágrafos acima deixam claro o quão freqüentes foram as iniciativas de coordenação de assistência humanitária intra e extra-ONU que acompanharam as OMPs do período abordado – um novo padrão de práticas estabelecido no seio das OMPs, estruturando as relações de diversos agentes sociais ao longo de 8 anos, numa escala verdadeiramente global. Mandatos de OMPs foram revisados, tornando operações “tradicionais” de dissuasão militar em braços ativos na garantia da entrega de auxílio humanitário, como na ex-Iugoslávia, caso da UNPROFOR e das operações que derivaram da ampliação do escopo tradicional desta (UNCRO ⁴²⁶, UNPREDEP ⁴²⁷, UNMOP ⁴²⁸, UNMIBH ⁴²⁹ foram criadas já contendo orientações relativas ao apoio às “agências humanitárias” intra e extra-ONU).

As operações na Somália (UNOSOM I e II) suscitaram oportunidade para reflexão acerca do emprego da força no seio das OMPs, quando o mandato destas foi alterado autorizando que “todos os meios necessários” fossem utilizados para garantir a entrega de auxílio humanitário. Um debate se instaurou, na ONU, a respeito das linhas tênues que separam a “manutenção da paz” do “emprego da força para o reforço da paz”, como abordado em tópico precedente (“O Uso da Força nas OMPs”).

Adicionalmente, em termos institucionais, temos um reforço no papel do EOCAH, órgão do Secretariado criado em 1992 (mesmo ano da iniciativa pioneira inter-agencial na UNPROFOR). Inicialmente, sua função era supervisionar a atividade de agências humanitárias extra-ONU (caso da Cruz Vermelha Internacional), de forma casuística (um modelo específico para cada operação). Ao longo da década, no entanto, o EOCAH assumiria feições de órgão formulador de políticas, participando das iniciativas inter-agenciais e provendo a padronização deste tipo de iniciativa, em caráter contínuo – implicando, desta feita, que o DOMP estava sendo cada vez mais colocado de lado na formulação das políticas relativas à assistência humanitária.

⁴²⁵ Resolução 1226 do CS da ONU (1999)

⁴²⁶ Resolução 981 do CS da ONU (1995)

⁴²⁷ Resolução 983 do CS da ONU (1995)

⁴²⁸ Resolução 1038 do CS da ONU (1996)

⁴²⁹ Resolução 1035 do CS da ONU (1995)

Coadunando todas essas iniciativas (e levando, ainda, em conta as mudanças contingenciais feitas para adequar o trabalho das OMPs às necessidades do campo de operações), temos um notável progresso no estabelecimento de novos padrões de práticas, intra e trans-ONU, relativos à questão do Auxílio Humanitário nas OMPs. Mesmo confrontada com situações catastróficas do ponto de vista humanitário (UNPROFOR, UNOSOM II, UNMIH, UNAMSIL, UNOMUR) a ONU logrou não ser apenas refém das circunstâncias, demonstrando, através de novas práticas, resilientes, ter aprendido – e inovado – substancialmente. Vale lembrar que nem todos os frutos desse processo reflexivo, porém, derivam do *feedback* estabelecido entre Secretariado e CS. A capacidade de Aprendizado das OMPs, nesse quesito, superou não apenas a Adaptação e não apenas ensejou uma nova concatenação das atividades humanitárias no interior da ONU – ela deitou raízes para além das amarras institucionais da própria ONU, interferindo no relacionamento daquela OI com suas contrapartes e com as ONGs. O resultado foi, pois, um horizonte amplo de mudanças institucionais.

4.3.7. Direitos Humanos

Não seria surpreendente esperar que as OMPs da ONU conferissem destaque à temática dos Direitos Humanos – tendo em vista a importância da temática no interior da própria organização ⁴³⁰. Ademais, o período analisado assistiu à realização da I Conferência Mundial de Direitos Humanos, ainda na gestão Boutros-Boutros Ghali.

Não obstante, a questão dos Direitos Humanos não apenas teve destaque, no conjunto de mudança das práticas levadas a cabo pela ONU no período abordado. Essa temática experimentou uma verdadeira revolução, no curso de 8 anos de práticas nas OMPs. “Uma Agenda Para a Paz” havia proposto um liame essencial entre a promoção dos Direitos Humanos e a promoção da Paz e Segurança. Mas o “Relatório Brahimi” avançaria de forma notável nesse sentido – Direitos Humanos passam a ser vistos como substrato de todos os aspectos da promoção da Paz e Segurança. Consideração que reflete as experiências das OMPs “no campo”.

⁴³⁰ GAMA, obra citada, 5

Entre 1992 e 2000, os Direitos Humanos deixaram de ser apenas um dos objetivos da ONU para se tornar um insumo de suas práticas e uma das referências para se julgar a performance da ONU, na visão de outros atores. Isso teve lugar devido aos eventos catastróficos que tiveram lugar na Somália, em Ruanda, na ex-Iugoslávia, na Libéria, em Serra Leoa, no Timor Leste, na República Democrática do Congo. Enquanto as tropas de manutenção da paz vissem os Direitos Humanos a partir de uma perspectiva “externa” – qual seja, Direitos Humanos como mais uma das atribuições da operação e que “aparece” como resultado bem-sucedido de sua atuação – a defesa dos mesmos estaria em risco, e o retrospecto desanimador das primeiras OMPs da década de 1990 deixou isso patente. Os Direitos Humanos eram massivamente violados diante daqueles que estavam lá para protegê-los.

Vale lembrança também a emergência do conceito de “intervenção humanitária”⁴³¹. Ainda que organismos internacionais, em teoria, tomem ações que constituem intervenção nos assuntos internos dos estados nacionais apenas com o consentimento daqueles, há nos dias que correm um corpo crescente de precedentes para intervenção humanitária – uma nova norma que justifica ações internacionais para aliviar o sofrimento humano durante conflitos violentos mesmo sem o consentimento do estado “hospedeiro”. Esse precedente foi utilizado para prover suprimentos e para restabelecer a ordem civil na Somália, para conter o genocídio em Ruanda e para justificar os bombardeios da OTAN na Iugoslávia e província de Kosovo⁴³².

Doravante, os Direitos Humanos tornar-se-iam não apenas produto da ação das OMPs, mas “insumo”, “combustível” para as referidas práticas. Num sentido giddenesiano, práticas passaram a ser informadas pelos Direitos Humanos. A defesa dos Direitos Humanos deixaria de ser “reativa” (caso da ex-Iugoslávia e das tragédias africanas da primeira metade da década) para ser pró-ativa (MONUC) – assim afirmou o SECGEL:

“Será necessário antever todas as medidas possíveis de serem tomadas pela futura operação para lidar com as violações aos Direitos Humanos tão características do conflito congolês”⁴³³.

⁴³¹ RODRIGUES, 2000.

⁴³² MINGST & KARNS, 2000: 11

⁴³³ Relatório 790 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

A constituição de Tribunais Ad Hoc para violações dos Direitos Humanos (ex-Iugoslávia, Ruanda) tornou-se uma marca registrada da década de 1990, quase tanto quanto as próprias violações. Outros órgãos da ONU dedicados à temática (Alto Comissariado e Comissão de Direitos Humanos do CES) tornaram-se parceiros freqüentes nas políticas das OMPs. Ao invés de simplesmente auxiliar no monitoramento ou educação para os Direitos Humanos, os mandatos passaram a contemplar a proteção (se necessária, via força) dos mesmos (UNMIK ⁴³⁴). A estrutura das OMPs passava a incluir uma divisão específica para os Direitos Humanos (MONUA ⁴³⁵).

Um padrão notável se estabelece, após um período inicial de torpor (estupor?) da ONU diante das tragédias na ex-Iugoslávia, na Somália e principalmente, em Ruanda. Revisões de mandatos tornam-se mais freqüentes do que nunca. As OMPs que não contemplavam a questão dos Direitos Humanos como prioridade tiveram seus mandatos modificados. Novas OMPs já eram criadas tendo em vista a promoção e defesa dos Direitos Humanos. O uso da força foi autorizado para salvaguarda dos Direitos Humanos, bem como inovações como as “áreas protegidas” foram implementadas com essa preocupação e escritórios especiais da ONU foram criados especialmente para esse fim. Abordemos, pois, as OMPs.

A UNPROFOR ⁴³⁶ deu origem ao conceito de “áreas protegidas” (*safe areas*) – proposto como arranjo interino antes da obtenção de um cessar-fogo. Tratava-se de um mecanismo relacionado com a proteção de pessoas, não do território – propiciando um refúgio seguro e um local privilegiado para a entrega do auxílio humanitário. No contexto do conflito na ex-Iugoslávia, no entanto, as “áreas protegidas” tornaram-se alvo preferencial das facções em luta e a ONU viu-se confrontada com um poderio militar superior a de seus capacetes azuis. Quando a cobertura aérea da parceira OTAN não se mostrava suficiente, as “áreas protegidas” mostravam-se grandemente vulneráveis. A própria ONU acabou por autorizar o uso da força por parte dos capacetes azuis – apenas para perceber que

⁴³⁴ Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

⁴³⁵ Relatório 438 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

⁴³⁶ Resolução 743 do CS da ONU (1992)

“seus efetivos não estavam adequadamente equipados”⁴³⁷ para responder a tragédias como a da “área protegida” de Srebrenica, na Bósnia e Herzegovina.

Na UNTAC, o mandato original previa “salvaguarda dos Direitos Humanos”⁴³⁸ e tal se refletiu na estrutura da operação (ensejando a criação de um escritório de Direitos Humanos específico para o Camboja⁴³⁹). Adicionalmente, o mandato original contemplava “educação para os Direitos Humanos”⁴⁴⁰ e enfatizava a importância da investigação de violações⁴⁴¹. Na UNOMIG, os Direitos Humanos não eram uma preocupação de início⁴⁴², porém aparecem na primeira revisão do mandato (investigar violações de Direitos Humanos⁴⁴³). Em seguida, em parceria com a OSCE e com o ACODH, a operação promove a criação de um Escritório para Proteção dos Direitos Humanos na Geórgia⁴⁴⁴ (ainda que a melhora da situação não fosse visível).

A UNOMIL têm seu mandato revisado para incorporar a investigação de violações dos Direitos Humanos⁴⁴⁵. A operação é reduzida posteriormente, mas passa a abordar prioritariamente os Direitos Humanos e questões humanitárias em contrapartida à ênfase anterior nas questões militares, como afirmado pelo SECGEL⁴⁴⁶.

A UNAMIR pode ser tomado como verdadeira “virada” das OMPs. Nas palavras do “Relatório Brahimi”, uma “OMP sem mandato ou recursos para evitar o genocídio”⁴⁴⁷; o exemplo cabal da necessidade de intervir prontamente e efetivamente para prevenir violações aos Direitos Humanos nessa escala. A UNAMIR originou o Tribunal Ad Hoc para Crimes contra a Humanidade em Ruanda, nas palavras do SECGEL, visto a “necessidade de fazer justiça”⁴⁴⁸, mesmo em face do contexto desolador e das dificuldades para levar adiante a operação. Ainda tivemos a criação da Operação de Campo para os Direitos

⁴³⁷ “Relatório Brahimi”, 2000: 20

⁴³⁸ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

⁴³⁹ Relatório 26529 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1993)

⁴⁴⁰ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

⁴⁴¹ *Ibidem*

⁴⁴² Resolução 858 do CS da ONU (1993)

⁴⁴³ Resolução 881 do CS da ONU (1993)

⁴⁴⁴ Resolução 1077 do CS da ONU (1996)

⁴⁴⁵ Resolução 1020 do CS da ONU (1995)

⁴⁴⁶ Relatório 47 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

⁴⁴⁷ “Relatório Brahimi”, 2000: 25

⁴⁴⁸ Relatório 360 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

Humanos em Ruanda ⁴⁴⁹. A UNMOT, por sua vez, foi expandida para contemplar “apoio às instituições e reforço dos Direitos Humanos no Tajiquistão” ⁴⁵⁰ com aumento dos efetivos especialistas civis em Direitos Humanos. No entanto, a proteção dos Direitos Humanos, em grande parte, ficou a cargo das Forças de Manutenção de Paz Coletivas da CEI e do ACNUR.

Na UNAVEM III, o mandato original contemplava “educação para os Direitos Humanos” ⁴⁵¹. Na UNPREDEP, a ONU indica um relator para monitorar a situação dos Direitos Humanos no território macedônio ⁴⁵². O mandato da UNMIBH é revisado para incluir a investigação de abusos de Direitos Humanos praticados pelos policiais civis ⁴⁵³. Essa operação também apresenta a criação de um Escritório de Direitos Humanos (com tarefas de investigação) ⁴⁵⁴. Na UNTAES, a estrutura da operação (os chamados “Comitês Conjuntos de Implementação” ⁴⁵⁵) inclui uma unidade específica para os Direitos Humanos, com função de monitoramento e cooperação com o Tribunal Ad Hoc para Crimes de Guerra na Ex-Iugoslávia. Na MONUA, a estrutura da operação continha também uma Divisão de Direitos Humanos ⁴⁵⁶. A UNSMIH constatou deficiência dos órgãos judiciais e de monitoramento dos Direitos Humanos ⁴⁵⁷. A MINUGUA continha no seu mandato original a defesa dos Direitos Humanos como objetivo principal ⁴⁵⁸. A MINURCA ensejou a criação de um Escritório de Reconstrução Pós-Conflito (BONUCA) substituindo a operação, tendo como funções promover a reconciliação, a reconstrução institucional, a recuperação econômica e a promoção dos Direitos Humanos ⁴⁵⁹.

A UNOMSIL é criada, dentre outras razões, para reportar violações de Direitos Humanos e apoiar o governo de Serra Leoa na promoção dos Direitos Humanos ⁴⁶⁰. Na UNMIK, as “duras lições” de Somália, Ruanda e Bósnia mostram-se valiosas. A operação é possibilitada pela intervenção da OTAN,

⁴⁴⁹ Resolução 935 do CS da ONU (1994)

⁴⁵⁰ Resolução 1138 do CS da ONU (1997)

⁴⁵¹ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

⁴⁵² Relatório 1031 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1995)

⁴⁵³ Resolução 1088 do CS da ONU (1996)

⁴⁵⁴ Resolução 1184 do CS da ONU (1998)

⁴⁵⁵ Resolução 1037 do CS da ONU (1996)

⁴⁵⁶ Relatório 438 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

⁴⁵⁷ Relatório 813 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

⁴⁵⁸ Resolução 267/48 da AG da ONU (1994)

⁴⁵⁹ Relatório 24 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

⁴⁶⁰ Resolução 1181 do CS da ONU (1998)

justificada como prevenção de um possível genocídio dos albaneses kosovares pelos sérvios da ex-Iugoslávia. O dilema Soberania versus Direitos Humanos, marcante na I Conferência Mundial dos Direitos Humanos ⁴⁶¹, é expresso na afirmação do SECGEL Kofi Annan “a UNMIK foi criada para ajudar as *pessoas do Kosovo* a reconstruir suas vidas e fechar as feridas do conflito” ⁴⁶².

A UNAMSIL é criada para “apoiar as operações dos oficiais civis da ONU, incluindo o Representante Especial do SECGEL e sua equipe, especialistas em Direitos Humanos e oficiais civis” ⁴⁶³. A UNTAET, apesar de não conter em seu mandato original provisões específicas para defesa dos Direitos Humanos ⁴⁶⁴, é levada a rever seu mandato em face das massivas violações cometidas pelas milícias pró-Indonésia. O SECGEL afirma que os Direitos Humanos tornaram-se a principal tarefa do “braço civil” da operação ⁴⁶⁵.

A MONUC apresenta, no seu mandato original, demandas de “número indeterminado de observadores, dadas as demandas de Direitos Humanos, Informação Pública, Proteção às Crianças, Auxílio Médico e tarefas administrativas” ⁴⁶⁶. A operação assume como tarefas prover a libertação dos prisioneiros de guerra, em parceria com as agências de auxílio humanitário; facilitar assistência humanitária e monitoramento dos Direitos Humanos (especial atenção para grupos vulneráveis – mulheres, crianças, crianças-soldado) em cooperação com agências de auxílio humanitário ⁴⁶⁷. A UNMEE, por fim, tem em seu mandato original “monitoramento das Zonas Temporárias de Segurança e garantir sua segurança” ⁴⁶⁸ bem como “coordenar as atividades da operação nas Zonas Temporárias de Segurança com as atividades humanitárias e de reforço dos Direitos Humanos, levadas a cabo por outras agências e órgãos da ONU” ⁴⁶⁹.

Na busca por aferir as mudanças institucionais relacionadas com as atividades de promoção dos Direitos Humanos nas OMPs entre 1992 e 2000, percebemos que a temática foi alçada a uma posição de destaque inaudito. A estrutura das OMPs passou a incluir compulsoriamente unidades dedicadas

⁴⁶¹ GAMA, obra citada: 30

⁴⁶² Relatório 672 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁴⁶³ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

⁴⁶⁴ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

⁴⁶⁵ Relatório 862 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁴⁶⁶ Resolução 1279 do CS da ONU (1999)

⁴⁶⁷ *Ibidem*

⁴⁶⁸ Resolução 1312 do CS da ONU (2000)

especificamente à promoção dos Direitos Humanos - um indício de acentuada institucionalização. Outros conjuntos de práticas das OMPs – como o “uso da força” – foram modificados em prol da promoção dos Direitos Humanos. Assim, mesmo que tenhamos vislumbrado diversas respostas contingenciais da ONU, confrontada com situações dramáticas – qual seja, Adaptação – a renovada centralidade dos Direitos Humanos é uma prova de que a ONU não apenas se adequou a situações verdadeiramente dramáticas, ela aprendeu lições valiosas nesses oito anos. A “moldura cooperativa” foi profundamente alterada, não apenas com a criação de novos mecanismos, mas com novos princípios de relacionamento entre os já existentes. Tal é um sinal de que o Aprendizado, no tocante aos Direitos Humanos, foi comparativamente maior que a Adaptação.

4.3.8. Construção da Paz pós-conflito

O último quarto do século XX, marcado por crescentes processos de fragmentação e integração nas RIs ⁴⁷⁰, assistiu à emergência de uma série de “questões globais” que demandam soluções superiores à capacidade de resposta individual dos Estados nacionais soberanos e são, portanto, potenciais propulsoras da cooperação internacional. Nas palavras de Andrew Hurrell ⁴⁷¹:

“O objetivo de uma ordem mínima tornou-se cada vez mais inadequado, dado o alcance e a gravidade dos problemas e desafios apresentados à sociedade internacional. Particularmente, a ampliação da interdependência e o grau no qual sociedades individuais dependem umas das outras para obter segurança, prosperidade e capacidade para controlar seu ambiente denotam que a legitimidade dos Estados depende atualmente da sua capacidade de satisfazer a um vasto e incrementado leque de necessidades, demandas e exigências”

Exigências aos Estados para que demandem maior atenção “...a questões de direitos humanos individuais e coletivos, como também à promoção de padrões mínimos de bem-estar e prosperidade humanos mundo afora” ⁴⁷² surgem nesse contexto, inclusive advindas de seus próprios cidadãos. Os estados nacionais continuaram, contudo, a ser os repositórios primordiais de autoridade no sistema

⁴⁶⁹ Ibidem

⁴⁷⁰ MINGST & KARNS, 2000: 10

⁴⁷¹ HURRELL, 2000: 1

⁴⁷² Ibidem

internacional ⁴⁷³ e as perspectivas de estabelecimento de um “governo mundial” continuaram remotas.

Nesse contexto, articulam-se formas de “promover e consolidar regras, normas e estruturas organizacionais que rejam problemas transfronteiriços ou de interdependência que os estados, sozinhos, não possam solucionar” ⁴⁷⁴. Tal é o conceito de *governança*, que está ligado à idéia da existência de “funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las” ⁴⁷⁵. Tradicionalmente, as funções essenciais para os sistemas (políticos) humanos eram executadas exclusivamente pelos *governos*. A Governança é um conceito adequado para um sistema social (o sistema internacional) erigido sob a soberania dos estados, anárquico, portanto.

As OMPs da ONU fazem parte deste processo de constituição de mecanismos de governança, em nível global, principalmente através do conceito de “construção da paz pós-conflito” lançado por “Uma Agenda para a Paz”. Práticas como a reconstrução de instituições em conformidade com princípios democráticos, promoção do desenvolvimento sustentável, defesa dos Direitos Humanos e das entidades da chamada “sociedade civil” ⁴⁷⁶ (destaque para as ONGs) são exemplos de como uma organização internacional pode ensinar, nos estados “hospedeiros” de uma operação, medidas derivadas para a promoção de uma “governança global”.

A construção da paz pós-conflito pode ser considerada a mais duradoura (e profunda) herança da gestão Boutros-Boutros Ghali. Já em 1992 o então SECGEL apontava a centralidade do novo conceito, no pós-Guerra Fria, através da amplitude manifesta pela descrição de algumas de suas atividades: desarmamento, restauração da ordem, custódia e destruição de armas, repatriação de refugiados e deslocados, treinamento de forças de segurança civis, monitoramento de eleições, proteção dos Direitos Humanos, reforma das instituições governamentais.

O “Relatório Brahimi”, a este respeito, concorda integralmente com Ghali e vai além, aponta a construção da paz pós-conflito como a atividade mais

⁴⁷³ YOUNG, 1997: 2

⁴⁷⁴ ROSENAU, 2000

⁴⁷⁵ Idem, 14

⁴⁷⁶ Conceito polêmico nas RIs. Para maiores detalhes sobre as diferentes contribuições teóricas sobre “sociedade civil” vide HERZ & HOFFMANN, obra citada: 223

fundamental, no seio dos muitos instrumentos de manutenção da paz e segurança internacionais – vez que produz a sustentabilidade dos demais instrumentos, no longo prazo. É, no entanto, uma atividade na qual a performance da ONU deixa bastante a desejar. Isso pode ser visto no retrospecto das OMPs do período – as quais, consistente e crescentemente, passaram a contemplar medidas de construção da paz pós-conflito, no entanto também tendo que lidar com as conseqüências problemáticas de buscar promover tais medidas num contexto conflitivo. O *feedback* estabelecido entre SECGEL e CS, na revisão contínua das práticas relativas às OMP, se embateu com essa dificuldade de converter as metas pós-conflito em políticas viáveis durante os conflitos – e muitas vezes, com medidas urgentes sendo demandadas. Ao aumento gigantesco da relevância da construção da paz pós-conflito, o retrospecto das OMPs acena com modestos resultados. Notável exceção, nesse sentido, foi o sucesso das operações de “administração provisória” que, em casos como o Timor Leste, evoluíram para uma verdadeira “construção de estado”. Vejamos o retrospecto das OMPs.

A UNPROFOR incluía, já em seu mandato original, a desmilitarização das três “áreas protegidas” da ONU e proteção de seus habitantes como uma das metas ⁴⁷⁷. Posteriormente, essa meta seria ampliada para desmilitarização da província de Prevlaka ⁴⁷⁸. A UNTAC, mais ambiciosa a princípio do que a UNPROFOR, incluía em seu mandato original o objetivo de “reconstrução política geral do Camboja como um estado soberano” ⁴⁷⁹, o que dependia da “reconstrução da infra-estrutura” ⁴⁸⁰. No Camboja, teve lugar em seguida um processo de “cantonamento, desarmamento e desmobilização” ⁴⁸¹, atividades que tiveram seus cronogramas mantidos a despeito das dificuldades, nas palavras do SECGEL. Vale ressaltar que o esforço de reconstrução seria uma etapa posterior desta operação ⁴⁸². Em contrapartida, a UNOSOM I, no dizer do SECGEL, era “inadequada” para lidar com a construção da Paz pós-conflito ⁴⁸³.

⁴⁷⁷ Resolução 743 do CS da ONU (1992)

⁴⁷⁸ Resolução 1026 do CS da ONU (1995)

⁴⁷⁹ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

⁴⁸⁰ *Ibidem*

⁴⁸¹ Resolução 792 do CS da ONU (1992)

⁴⁸² Resolução 745 do CS da ONU (1992)

⁴⁸³ Relatório 23445 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1992)

A ONUMOZ, por seu turno, contemplava simultaneamente o fim do confronto, a realização de eleições e a reconstrução pós-conflito ⁴⁸⁴. A demora na desmobilização das milícias atrasou o cronograma eleitoral ⁴⁸⁵. Não obstante, a operação foi considerada bem-sucedida, ainda que reconstrução da infra-estrutura tenha ficado para depois, na visão do SECGEL ⁴⁸⁶.

A UNOSOM II incluía entre seus objetivos o desarmamento, a reconciliação nacional, a reconstrução das instituições, gerenciar armas entregues pelas milícias, retirada de minas terrestres, reconstrução das instituições (especialmente, polícia) ⁴⁸⁷. O SECGEL considerou que essa operação foi insuficiente na reconciliação e na reconstrução das instituições ⁴⁸⁸; teria ficado clara, assim, a ligação vital entre assistência humanitária e reconciliação nacional ⁴⁸⁹. A UNOMIG, por seu turno, foi incumbida de monitorar áreas de estocagem de armamento ⁴⁹⁰.

A UNOMIL tinha em seu mandato original uma previsão de criar um plano geral de desmobilização ⁴⁹¹. Na revisão do mandato, foram incluídos a desagregação de forças, desarmamento, embargo de armas, desmobilização (em parceria com agências humanitárias da ONU e ONGs) ⁴⁹². No entanto, a ONU decide encerrar a operação e criar um Escritório de Construção da Paz Pós-Conflito ⁴⁹³. A UNMIH, por seu turno, através da ação conjunta do PNUD, da USAID e de doadores privados, conseguiu amearhar US\$ 1.7 bilhões em doações para reconstrução da infra-estrutura, obtendo algum sucesso nessa iniciativa ⁴⁹⁴.

A UNAMIR, no contexto do genocídio, pouco pôde fazer a respeito da construção da paz pós-conflito. Inicialmente, pretendia ensejar desmilitarização, desmobilização ⁴⁹⁵. Após o genocídio, a operação torna-se crescentemente voltada para a reconciliação nacional e o préstimo de “bons ofícios” ⁴⁹⁶. Na UNASOG, a

⁴⁸⁴ Resolução 797 do CS da ONU (1992)

⁴⁸⁵ Relatório 1196 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁴⁸⁶ Relatório 1449 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁴⁸⁷ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

⁴⁸⁸ Relatório 977 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁴⁸⁹ Relatório 1068 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁴⁹⁰ Resolução 858 do CS da ONU (1993)

⁴⁹¹ Resolução 866 do CS da ONU (1993)

⁴⁹² Resolução 1001 do CS da ONU (1995)

⁴⁹³ Relatório 478 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

⁴⁹⁴ Relatório 416 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

⁴⁹⁵ Resolução 893 do CS da ONU (1994)

⁴⁹⁶ Resolução 965 do CS da ONU (1994)

assistência à população na região afetada visava “abrir caminho” para a atuação do PNUD ⁴⁹⁷.

A UNMOT visava “monitorar o processo de reunião dos integrantes das milícias para sua posterior reintegração, desarmamento e desmobilização” ⁴⁹⁸ bem como “assistir na reintegração dos ex-combatentes às estruturas governamentais de poder” ⁴⁹⁹. A ampliação da operação esteve relacionada com as necessidades de desarmamento, desmobilização e reintegração ⁵⁰⁰. O SECGEL ressaltou a importância da orientação de “longo prazo” das práticas da UNMOT, que redundaram na realização de eleições de forma pacífica, livre ⁵⁰¹. Mas o sucesso da “construção da nação” dependia dos esforços pós-conflito ⁵⁰². Daí a sugestão da criação de um Escritório de Reconstrução Pós-Conflito, abordando as questões institucionais, sociais e de reconstrução econômica, nas palavras do SECGEL, “de maneira integrada” ⁵⁰³.

A UNAVEM III dedicou-se à reconciliação, desengajamento, aquartelamento, retirada de milícias, coleta de armas, desarmamento e retirada de minas ⁵⁰⁴. A UNCRO, por seu turno, centrou suas ações na desmilitarização da província de Prevlaka ⁵⁰⁵. A UNPREDEP, a seguir, visava a promoção do diálogo nacional e internacional e a reconstrução das instituições ⁵⁰⁶. Na UNMIBH, o “braço” civil da operação dedicou-se à reabilitação da infra-estrutura e retirada de minas ⁵⁰⁷.

A UNTAES, em sua estrutura organizacional (“Comitês Conjuntos de Implementação”) contemplou a restauração dos serviços públicos bem como a Educação e Cultura ⁵⁰⁸. Ademais, voltou-se para a desmilitarização, negociou uma série de acordos, leis e regulamentações com o governo croata (visando a reconstrução das instituições), promoveu a restauração da infra-estrutura de

⁴⁹⁷ Resolução 915 do CS da ONU (1994)

⁴⁹⁸ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

⁴⁹⁹ *Ibidem*

⁵⁰⁰ Relatório 686 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

⁵⁰¹ Relatório 1127 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁵⁰² *Ibidem*

⁵⁰³ Relatório 387 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

⁵⁰⁴ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

⁵⁰⁵ Resolução 981 do CS da ONU (1995)

⁵⁰⁶ Resolução 983 do CS da ONU (1995)

⁵⁰⁷ Resolução 1035 do CS da ONU (1995)

⁵⁰⁸ Resolução 1037 do CS da ONU (1996)

comunicação e transportes e restauração dos serviços públicos e ensejou a criação de um “mercado multi-étnico” para promover a confiança entre as partes ⁵⁰⁹.

A UNMOP (nas questões administrativas e orçamentárias, tratada como parte da UNMIBH) buscou monitorar desmilitarização e prestar bons ofícios para a construção da confiança ⁵¹⁰. A operação funcionou a contento, “ilhando” Prevlaka do conflito na região da ex-Iugoslávia, na visão do SECGEL ⁵¹¹. A UNSMIH, por outro lado, buscou promover a reconstrução institucional (em parceria com PNUD e OEA), bem como ressaltou, para o SECGEL, a ligação intrínseca entre Paz e Desenvolvimento ⁵¹². O mandato original da MINUGUA – operação que, nas palavras do SECGEL tornou-se “militarizada com o tempo” ⁵¹³ – focava-se na reconstrução institucional ⁵¹⁴.

A MONUA contemplou, dentre outras temáticas, a reconciliação, a construção da confiança, a reabilitação institucional ⁵¹⁵. Deu origem ao Escritório da ONU em Angola (ONUA) ⁵¹⁶. A MIPONUH, em seguida, foi criada para prover a reconstrução da Paz pós-conflito no Haiti, através da profissionalização da polícia haitiana ⁵¹⁷. O SECGEL aponta que os problemas logísticos da ONU se refletiram nas recém-criadas instituições haitianas (ambos dependentes de auxílio internacional) ⁵¹⁸.

A MINURCA, na visão do SECGEL, enfatizou a ligação entre paz e desenvolvimento ⁵¹⁹. Seu mandato original previa supervisionar/ monitorar o desarmamento das partes ⁵²⁰. A reconstrução econômica ficaria a cargo do Banco Mundial e FMI ⁵²¹. Posteriormente, a operação promove a criação de um Escritório de Reconstrução Pós-Conflito (BONUCA) que teria como funções

⁵⁰⁹ Relatório 953 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

⁵¹⁰ Resolução 1038 do CS da ONU (1996)

⁵¹¹ Relatório 939 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

⁵¹² Resolução 1063 do CS da ONU (1996), Relatório 416 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

⁵¹³ Relatório 1045 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

⁵¹⁴ Resolução 267/48 da AG da ONU (1994)

⁵¹⁵ Resolução 1118 do CS da ONU (1997)

⁵¹⁶ Relatório 1110 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998), Resolução 1268 do CS da ONU (1999)

⁵¹⁷ Resolução 1141 do CS da ONU (1997)

⁵¹⁸ Adendo 1 ao Relatório 832 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

⁵¹⁹ Relatório 1203 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

⁵²⁰ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

⁵²¹ *Ibidem*

promover a reconciliação, a reconstrução institucional, a recuperação econômica e a promoção dos Direitos Humanos.

A UNOMSIL, dentre outras tarefas, foi incumbida de monitorar desarmamento voluntário e desmobilização voluntária ⁵²². A UNMIK, por seu turno, contemplou originalmente a reconstrução da infra-estrutura ⁵²³. Dois dos “pilares” da operação foram a Democratização na construção de instituições (com auxílio da UE) e a reconstrução e desenvolvimento econômico (também com apoio da UE) ⁵²⁴.

A UNAMSIL consistiu num verdadeiro desafio para a ONU. O mandato original previa “assistir o governo de Serra Leoa na implementação do Plano de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração” ⁵²⁵. Em seguida, o SECGEL aponta que a “revisão dos efetivos da operação deve acompanhar os requisitos do processo de desarmamento, desmobilização e reintegração” ⁵²⁶. Para esse fim, tornava-se necessário “estabelecer uma presença em localidades-chave através do território da Serra Leoa, especialmente nos centros de desarmamento/recepção e nos centros de desmobilização” ⁵²⁷. Os relatórios ressaltaram “a relevância da iniciativa da ONU de desenhar uma Moldura Estratégica para Serra Leoa ⁵²⁸, visando integrar as múltiplas atividades da comunidade internacional neste país”. Quando da revisão do mandato, a operação passa a “custodiar armas, munição e outros equipamentos militares coletados de ex-combatentes e auxiliar em sua subsequente traslado ou destruição” ⁵²⁹. Não havendo sucesso nessa iniciativa, a operação enfim passa a “assistir na promoção de um processo político que levará, a um renovado programa de desarmamento, desmobilização e reintegração, quando possível” ⁵³⁰.

A UNTAET teve como mandato original prover segurança e ordem, administração efetiva, desenvolvimento dos serviços sociais e civis, reabilitação, visando proporcionar auto-governo futuro ⁵³¹ – uma operação de “construção de

⁵²² Resolução 1181 do CS da ONU (1998)

⁵²³ Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

⁵²⁴ Relatório 293 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁵²⁵ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

⁵²⁶ Relatório 1223 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁵²⁷ *Ibidem*

⁵²⁸ Relatório 186 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)

⁵²⁹ Resolução 1306 do CS da ONU (2000)

⁵³⁰ Resolução 1317 do CS da ONU (2000)

⁵³¹ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

estado”, na visão do SECGEL, e uma operação bem-sucedida nesse sentido⁵³². A MONUC, por seu turno, visava o desengajamento e reposicionamento de tropas, desarmamento, desmobilização, reintegração, retirada de forças estrangeiras, facilitar o diálogo nacional e promover retirada de minas terrestres⁵³³.

Olhando para o conjunto de mudanças institucionais referentes à construção da paz pós-conflito nas OMPs no período 1992-2000, temos que quase todas as operações foram encarregadas de prover soluções para uma série de desafios – com uma performance bastante desigual a este respeito. Estados foram “construídos”, pode-se dizer, partindo dos escombros (Timor Leste) ao passo que as tarefas de monta na reconstrução das instituições governamentais em outros (Camboja) foram deixadas para o futuro imediato. Atividades como o desarmamento, desmantelamento de arsenais e desmobilização de ex-combatentes estiveram presentes, ou foram incorporadas, a praticamente todas as OMPs – o “Relatório Brahimi”, de forma sintomática, sugere que estas atividades sejam prioritariamente atendidas quando da criação de uma operação. Por outro lado, a reconstrução da infra-estrutura produtiva, nos estados “receptores” de OMPs, se mostraria uma tarefa mais árdua. Temos, então, alguns padrões de práticas se consolidando, mas sem gerar uma sinergia capaz de ser comparável à “integração profunda” aventada por Boutros-Boutros e aprofundada por Lakhdar Brahimi. Este último ressalva que quase todas as OMPs do período 1992-2000 arrolaram a construção da paz pós-conflito como atividade prioritária, mas a maioria delas não logrou sucesso. Assim, temos um horizonte de mudanças na “moldura cooperativa”, porém não profundas a ponto de ensejar solução para “o problema” aventado de antemão. A Adaptação predominou sobre o Aprendizado.

4.3.9. Importância dos Policiais Civis

Na transposição das “gerações” de manutenção da paz, ou seja, na passagem das operações “tradicionais” para as “multifuncionais”, os policiais civis tornam-se figuras de vulto. Assumem, em conflitos intra-estatais, boa parte das funções dantes delegadas aos militares. Mas sua relevância não se deve meramente a essa

⁵³² Relatório 42 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2001 – mas referente às atividades da OMP desde Julho de 2000)

transferência de funções. Os policiais civis estão no cerne de uma reorganização institucional bastante mais profunda.

Quando a ONU inicia suas OMPs ditas “de administração transitória” dos territórios, a função do policiamento é apenas uma dentre inúmeras funções a serem exercidas para prover a futura autodeterminação da população de um território. O caráter cada vez mais robusto das atividades de auxílio humanitário no seio das OMPs, abordada em tópico anterior, ensejou uma transferência de funções dos militares, tradicionais “focos” das OMPs, para os civis. Adicionalmente, o recém-lançado conceito de construção da paz pós-conflito, alimentado pelo *feedback* estabelecido entre SECGEL e CS, se torna “pedra angular” da ação da ONU “no campo de operações” – fazendo com que os policiais civis tornem-se um insumo indispensável para diversas atividades das OMPs do pós-Guerra Fria. Da promoção de eleições à defesa dos Direitos Humanos, passando pela reconstrução institucional, os policiais civis são a “face” mais visível do trabalho da ONU para as populações locais.

Nos termos do desenho institucional do DOMP, esse processo de reflexão e mudanças se traduzirá como a separação da Divisão de Assuntos Militares e Civis em duas divisões distintas (Divisão Militar e Divisão Civil), com o fito de refletir a crescente relevância da contribuição dos efetivos civis para o sucesso das OMPs. Os Policiais Civis são os grandes contemplados por esse processo de institucionalização.

Três tendências foram consolidadas, no processo de criação e atuação das 31 OMPs criadas entre 1992 e 2000: incremento da atividade dos policiais civis nas OMPs já constituídas: inserção de medidas referentes ao policiamento civil nos mandatos de novas OMPs; criação de OMP especificamente designadas para exercer a função policial em algum território. Em todos os casos, inovações frente às determinações de “Uma Agenda para a Paz”, constatação reconhecida pelo “Relatório Brahimi”.

A UNTAC seria a primeira operação a contemplar, no seu mandato original, a manutenção da lei e da ordem e a reestruturação completa da polícia local ⁵³⁴. Pela estrutura da operação, a Polícia Civil teria uma função supervisora ⁵³⁵. Com

⁵³³ Resolução 1279 do CS da ONU (1999)

⁵³⁴ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

⁵³⁵ *Ibidem*

agravamento das tensões, na visão do SECGEL, a operação assumiria todas as funções policiais no Camboja ⁵³⁶. A UNOSOM I, quando da renovação de seu mandato, veria o CS pedir ao SECGEL um relatório sobre a situação da polícia somali ⁵³⁷.

A ONUMOZ exemplifica à perfeição o escopo da mudança nas práticas das OMPs do pós-Guerra Fria referente à atividade dos policiais civis. A operação não possuía um braço dedicado aos policiais civis, originalmente ⁵³⁸. Posteriormente, as partes envolvidas decidem que a operação monitorará a Polícia local ⁵³⁹. Em seguida, ocorre a criação de um braço policial, autônomo, na operação ⁵⁴⁰. A operação progressivamente converte as atividades de manutenção do cessar-fogo em atividades de policiamento. Por recomendação do SECGEL, a UNOSOM II, por seu turno, já seria constituída tendo em vista a reconstrução das instituições (especialmente, a polícia) ⁵⁴¹.

A UNMIH foi constituída tendo por um dos objetivos centrais a criação de nova Força Policial ⁵⁴². Em face da drástica redução dos efetivos civis da operação, a situação da polícia haitiana tornou-se bastante precária, ensejando a criação de nova operação após o término da UNMIH. Por seu turno, a UNAMIR, que não contemplava inicialmente a atividade policial ⁵⁴³, revisa seu mandato após o genocídio para dar suporte à polícia, prover treinamento para a força policial, mesmo num contexto de falta crônica de recursos humanos e materiais ⁵⁴⁴. Desta foram, nas palavras do SECGEL, a operação passaria a utilizar intensivamente um componente cada vez mais fundamental, o efetivo de policiais civis, que se mostrava mais eficiente no desarmamento das milícias do que o próprio “braço militar” da operação ⁵⁴⁵.

A UNMOT, criada como missão “integrada civil-militar” ⁵⁴⁶, foi expandida para contemplar a “reconstrução do aparato policial do Tajiquistão” ⁵⁴⁷. A

⁵³⁶ Resolução 860 do CS da ONU (1993)

⁵³⁷ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

⁵³⁸ Resolução 797 do CS da ONU (1992)

⁵³⁹ Resolução 882 do CS da ONU (1993)

⁵⁴⁰ Resolução 898 do CS da ONU (1993)

⁵⁴¹ Relatório 614 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁵⁴² Resolução 867 do CS da ONU (1993)

⁵⁴³ Resolução 872 do CS da ONU (1993)

⁵⁴⁴ Resolução 915 do CS da ONU (1994)

⁵⁴⁵ Relatório 360 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁵⁴⁶ Resolução 968 do CS da ONU (1994)

⁵⁴⁷ Resolução 1138 do CS da ONU (1997)

UNAVEM III, por seu turno, foi criada para garantir a neutralidade da polícia⁵⁴⁸. A UNMIBH foi outra missão com dois “braços” operacionais claramente distintos (Civil e Policial)⁵⁴⁹. Cabiam ao “braço” policial as funções de manutenção da lei e da ordem, treinamento e supervisão da polícia local, proteção às eleições, segurança dos indivíduos e até mesmo participação em outras OMPs⁵⁵⁰. Posteriormente, a investigação de abusos de Direitos Humanos e a criação de guias para “princípios democráticos” foram acrescentados ao rol de tarefas⁵⁵¹. Posteriormente, seriam criados escritórios especiais para combate ao narcotráfico, terrorismo, corrupção, máfias, contrabando, gestão de crises e teria lugar cooperação com OSCE e UE no programa de reforma judicial⁵⁵².

A estrutura organizacional da UNTAES (“Comitês Conjuntos de Implementação”) contemplava a Polícia de forma destacada⁵⁵³. Suas funções eram prover informação pública, monitorar ação da polícia local, reorganização da polícia local segundo critérios de pluralismo étnico e treinamento⁵⁵⁴. A UNSMIH, por seu turno, foi criada para prover “treinamento e assistência à força policial” (dada a insuficiência de tempo hábil para o cumprimento do mandato da operação anterior, a UNMIH)⁵⁵⁵. O SECGEL considerou que as “tarefas dos policiais civis eram quantitativamente maiores e relativamente maiores do que em outras OMPs”⁵⁵⁶. Quando os policiais locais ficam meses sem receber (efeito colateral das reformas econômicas empreendidas) e a criminalidade explode, os policiais civis da operação substituem por completo a força policial local⁵⁵⁷.

Na MONUA, há uma frustrada tentativa de redução do escopo da missão, minimizando o número de militares e aumentando o número de policiais civis⁵⁵⁸. A UNTMIH, por seu turno, foi criada exclusivamente para possibilitar a profissionalização da polícia haitiana (completando, assim, o mandato da UNSMIH)⁵⁵⁹. À UNTMIH se seguiria a MIPONUH, com mandato similar

⁵⁴⁸ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

⁵⁴⁹ Resolução 1035 do CS da ONU (1995)

⁵⁵⁰ *Ibidem*

⁵⁵¹ Resolução 1168 do CS da ONU (1998)

⁵⁵² Resolução 1184 do CS da ONU (1998)

⁵⁵³ Resolução 1037 do CS da ONU (1996)

⁵⁵⁴ Resolução 1043 do CS da ONU (1996)

⁵⁵⁵ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

⁵⁵⁶ Relatório 813 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1996)

⁵⁵⁷ Resolução 1085 do CS da ONU (1996)

⁵⁵⁸ Resolução 1164 do CS da ONU (1998)

⁵⁵⁹ Resolução 1123 do CS da ONU (1997)

(profissionalização da polícia haitiana, vista como derivação do processo de construção de instituições) ⁵⁶⁰. A UNPSG também foi uma operação constituída visando o suporte à atividade policial, nesse caso da polícia croata no Danúbio ⁵⁶¹.

A MINURCA continha, no seu mandato original, provisões para treinamento da polícia local e patrulhamento limitado fora da capital ⁵⁶². A revisão do mandato da operação previa, nas palavras do SECGEL, um mandato “político, militar e policial” ⁵⁶³. O novo conceito de operações criou uma unidade específica para as questões da Polícia Civil. A UNOMSIL, por seu turno, já foi criada visando dar suporte à Polícia local ⁵⁶⁴. A UNMIK, cujo mandato original previa manutenção da lei e da ordem, teve como um dos pilares de sua atuação as atividades de “Polícia e Justiça”, com a criação dos Corpos Protetores de Kosovo e do Serviço de Polícia de Kosovo ⁵⁶⁵.

A UNAMSIL, no seu mandato original, “ressalta a importância da construção de uma força policial eficiente e confiável, por parte do governo de Serra Leoa, e da relevância do suporte internacional a essa tarefa” ⁵⁶⁶. Em seguida, dispõe-se a “coordenar, e auxiliar, o trabalho das autoridades de reforço da Lei em Serra Leoa no cumprimento de suas obrigações” ⁵⁶⁷. Em seu seio teve lugar o “aumento do número de efetivos encarregados de atividades civis - policiamento civil, tarefas administrativas e técnicas” ⁵⁶⁸. A UNTAET, enfim, foi outra operação cujo mandato original apontava responsabilidade da operação pelas funções de polícia no território (no caso, do Timor) ⁵⁶⁹.

Uma série de mudanças institucionais, implementadas ao longo de 8 anos, nos indica fortes traços de Aprendizado nas atividades das OMPs relacionadas com os Policiais Civis. Não apenas o “desenho institucional” do DOMP foi modificado – a estrutura organizacional de várias operações foi redesenhada para acolher de forma diferenciada a atividade dos Policiais Civis e, no limite, novas OMPs foram criadas com o fito específico de prover suporte às atividades

⁵⁶⁰ Resolução 1141 do CS da ONU (1997)

⁵⁶¹ Resolução 1145 do CS da ONU (1997)

⁵⁶² Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

⁵⁶³ Relatório 1203 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

⁵⁶⁴ Resolução 1181 do CS da ONU (1998)

⁵⁶⁵ Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

⁵⁶⁶ Resolução 1270 do CS da ONU (1999)

⁵⁶⁷ *Ibidem*

⁵⁶⁸ Resolução 1289 do CS da ONU (2000)

⁵⁶⁹ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

policiais. Os Policiais Civis passaram a ser peças-chave em um leque amplo de atividades intra-OMPs, provendo segurança para o auxílio humanitário, provendo as condições para a reconstrução da paz pós-conflito, monitorando a situação dos Direitos Humanos etc. A “moldura cooperativa” sofreu importantes modificações, não apenas motivadas pelas circunstâncias (e constrangimentos) impostos às OMPs, fazendo com que tomassem medidas para se adaptar a contextos desfavoráveis. A atividade policial, nas OMPs, ao assumir relevância inaudita, indica que a ONU aprendeu valiosas lições.

4.3.10. Informação Pública

A preocupação com a Informação Pública – ou o provimento de informações referentes às atividades das OMPs da ONU para os públicos doméstico (do estado “hospedeiro”) e externo (comunidade internacional) – surpreendentemente não é mencionada em “Uma Agenda para a Paz” como atividade relevante para o trabalho da ONU. Mas, ao longo de 8 anos de práticas e percalços, essa atividade abriu aos poucos espaços de relevância no seio das OMPs, merecendo destaque no “Relatório Brahimi”.

O percurso do *feedback* relativo a essa atividade a apresenta, de início, como complementação às atividades eleitorais e de construção da paz pós-conflito (UNTAC ⁵⁷⁰, no seio da qual era uma das atividades-chave). Nas palavras do SECGEL, “a população do Camboja somente se engajaria a contento na reconstrução da infra-estrutura (e das instituições governamentais) caso a ONU se fizesse ouvir e mostrasse o seu trabalho” ⁵⁷¹. Posteriormente, mesmo em situações onde a ONU não estava “em campo” para promover eleições, a Informação Pública mostrou-se fundamental para conquistar a confiança das populações dos estados “hospedeiros”, monitorar situação dos Direitos Humanos (UNCRO ⁵⁷², UNMIBH ⁵⁷³, UNTAES ⁵⁷⁴) bem como para reforço da própria imagem da ONU em face de dificuldades (UNOSOM II ⁵⁷⁵) ou até mesmo para contrabalançar a

⁵⁷⁰ Resolução 745 do CS da ONU (1992)

⁵⁷¹ Relatório 25879 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1993)

⁵⁷² Resolução 981 do CS da ONU (1995)

⁵⁷³ Resolução 1035 do CS da ONU (1995)

⁵⁷⁴ Resolução 1037 do CS da ONU (1996)

⁵⁷⁵ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

campanha, promovida pelo governo “hospedeiro”, contra a operação (UNAMIR ⁵⁷⁶). Nesse sentido, o SECCEL provém sua palavra para ressaltar a recém-descoberta relevância dessa atividade no seio das OMPs, remetendo-se à tragédia em Ruanda: “Um sistema de informação eficiente poderia ter, senão prevenido, mitigado o genocídio ruandense” ⁵⁷⁷.

Como resultado desse processo, a Informação Pública torna-se parte integrante das OMPs do final do período abordado, criando um padrão que corresponde à constituição de unidades próprias dentro da organização das OMPs (MINURCA ⁵⁷⁸, UNTAET ⁵⁷⁹, UNMEE ⁵⁸⁰). Nas palavras do SECCEL, a Informação Pública era “um instrumento fundamental de promoção da reconciliação e paz nacionais, através da de disseminação de informação acurada” ⁵⁸¹. A própria estrutura das OMPs é alterada, a fim de abrigar unidades relacionadas com o provimento de Informação Pública. A MONUC, por exemplo, demandava nas palavras do SECCEL “número indeterminado de observadores, dadas as demandas de Direitos Humanos, Informação Pública, Proteção às Crianças, Auxílio Médico e tarefas administrativas” ⁵⁸².

Nesse sentido, uma nova concatenação de atividades foi estabelecida, no interior das atividades da ONU ligadas à manutenção da paz. A “moldura cooperativa” se modifica, o que antes não era um problema, o que antes não era uma prioridade, passa a sê-lo. Mudanças são verificadas na estrutura de várias OMPs. O processo que leva de “Uma Agenda para a Paz” até o “Relatório Brahimi” não é, assim, marcado apenas por necessidades contingenciais, mas enseja iniciativas inovadoras. Uma nova lição foi aprendida, pois. Nessa sub-área, a ONU aprendeu mais do que se adaptou.

⁵⁷⁶ Relatório 1257 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁵⁷⁷ Relatório 470 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁵⁷⁸ Relatório 783 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1998), Relatório 1203 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1998)

⁵⁷⁹ Relatório 513 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1999), Relatório 951/53 do SECCEL da ONU à AG da ONU (1999)

⁵⁸⁰ Resolução 1320 do CS da ONU (2000)

⁵⁸¹ Relatório 1203 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1998)

⁵⁸² Relatório 790 do SECCEL da ONU ao CS da ONU (1999)

4.3.11. Meio Ambiente

Considerando a proeminência que “Uma Agenda para a Paz” confere à ligação intrínseca entre Desenvolvimento e Paz, seria de se esperar que as OMPs da ONU contemplassem com atenção a temática do Desenvolvimento Sustentável. No mesmo ano de 1992 em que “Uma Agenda para a Paz” foi lançada, outra das pedras angulares da gestão Boutros-Boutros Ghali à frente da ONU tinha lugar, a II Conferência Mundial para o Meio Ambiente (a ECO-1992). Em 1993, na esteira da ECO-1992, era criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), órgão pertencente ao Conselho Econômico e Social daquela organização.

Surpreende, pois, a performance tímida das OMPs da ONU entre 1992 e 2000, concernente à temática do Desenvolvimento Sustentável e da preservação do Meio Ambiente. Mesmo em face de dramáticas alterações no espaço natural dos países atingidos por conflitos (constituição de campos de refugiados, “cantonamentos”, “áreas protegidas”, de forma precária; utilização predatória dos recursos naturais pelos governos e insurgentes; e utilização intensiva de minas terrestres em largas porções dos territórios envolvidos nos conflitos), apenas 3 das 31 OMP do período levaram a cabo alguma medida para além da proverbial reiteração do vínculo Desenvolvimento-Paz lançado por “Uma Agenda para a Paz”.

Essas esparsas iniciativas tiveram lugar na UNTAC (a qual tomou medidas para evitar a utilização predatória dos recursos naturais do Camboja, promovendo, na condição de Autoridade Transitória naquele país, uma moratória da exportação de *commodities* ⁵⁸³); a UNMIK (na qual o PNUMA participou dos esforços de reconstrução da infra-estrutura da província de Kosovo ⁵⁸⁴ - a pedido do SECGEL) e finalmente a UNTAET (cujo mandato original ⁵⁸⁵ fazia referência à necessidade de reconstrução do Timor Leste de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental, após a devastação do território promovida pelas milícias pró-Indonésia). Curiosamente, em termos comparativos, apenas uma operação da gestão Ghali abordaria alguns dos termos expressos no documento-

⁵⁸³ Resolução 792 do CS da ONU (1992)

⁵⁸⁴ Resolução 1244 do CS da ONU (1999)

chave da ECO 1992, a “Agenda 21”, contra duas OMPs da gestão posterior de Kofi Annan.

Não é surpreendente, pois, que o “Relatório Brahimi” haja conferido à temática ambiental um tratamento bastante similar ao empregado em “Uma Agenda para a Paz”. O espaçamento temporal e espacial entre essas três iniciativas, bem como sua disparidade de conteúdo, indicam que muito pouco se aprendeu, em 8 anos de OMPs, no tocante à preservação do Meio Ambiente. O “problema a ser resolvido” permaneceu intocado, menos por terem falhado as iniciativas para prover solução e mais devido ao tratamento conferido à temática pelas OMPs – um proverbial “não-problema”, sujeito apenas às contingências do “campo de operações”. A “moldura cooperativa” permaneceu inalterada e as poucas iniciativas, esparsas, atenderam a necessidades contingenciais. Perturbador retrospecto, sabendo que o Desenvolvimento Sustentável foi um dos carros-chefe da gestão Boutros-Boutros Ghali e continuou a comandar inúmeras iniciativas na gestão Kofi Annan. Predomínio da Adaptação sobre o Aprendizado, pois.

4.3.12. Reconstrução econômica

A despeito das freqüentes menções de “Uma Agenda Para a Paz” ao liame indissolúvel existente entre questões relativas ao desenvolvimento e a promoção da Paz e Segurança (reproduzidas, em termos similares, no “Relatório Brahimi”) e a preocupação cada vez maior com a “construção da paz pós-conflito”, a ONU pouco atentou para um “efeito colateral” da colaboração que suas OMPs estabeleceram com instituições como o FMI e o Banco Mundial, para prover a reconstrução das economias atingidas pelos conflitos – a ver, a criação de um ambiente econômico turbulento, incidindo diretamente sobre as populações que supostamente seriam beneficiárias das reformas.

Cedo um padrão se estabeleceu – a operação “cedia” as tarefas de reconstrução, a serem efetivadas imediatamente ou em breve, aos organismos financeiros internacionais. O FMI, com seus planos de ajuste estrutural e o Banco Mundial, com seus planos-modelo de investimento (UNOSOM II ⁵⁸⁵, UNAVEM

⁵⁸⁵ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

⁵⁸⁶ Resolução 814 do CS da ONU (1993)

III ⁵⁸⁷, UNTAES ⁵⁸⁸, MINURCA ⁵⁸⁹, UNTAET ⁵⁹⁰) não tiveram problemas, via de regra, para adequar as economias dos estados “receptores” das OMPs a seus próprios critérios de “boa governança” e “estabilidade econômica”.

O entrelaçamento de crise econômica e turbulência social reverberou sob muitas das OMPs do período 1992-2000, fato que não passou despercebido aos olhos dos relatórios do SECGEL ou aos mandatos do CS. A UNTAC ⁵⁹¹ assistiu à crise econômica (carestia, hiperinflação) provocar o aumento da tensão no Camboja, na véspera das eleições. No Haiti, as eleições patrocinadas pela UNMIH ⁵⁹² sucumbiram à crise econômica que nem mesmo a ação conjunta do PNUD, da USAID e de doadores privados (que destinaram US\$ 1.7 bilhões de dólares em doações) pôde remediar. A operação seguinte no país, UNSMIH ⁵⁹³, continha em seu mandato original providências para assegurar a reforma das instituições financeiras através da colaboração com o FMI, Banco Mundial e PNUD. Não obstante, as reformas econômicas implantadas tiveram um duro efeito sobre o salário dos funcionários públicos – dentre eles, o corpo policial. Os policiais ficaram meses sem receber, agravando a situação no campo e a criminalidade ⁵⁹⁴. Ainda assim, a operação seguinte no país, MIPONUH ⁵⁹⁵, continha num dos relatórios do SECGEL a consideração de que as únicas políticas públicas realmente implementadas no país eram as reformas das instituições econômicas haitianas ⁵⁹⁶. No Tajiquistão, o SECGEL ressaltou ⁵⁹⁷ que a questão econômica continuava um importante fator de desestabilização, a despeito do sucesso das eleições organizadas pela UNMOT.

Pois, há que se perguntar por quê o *feedback* resultante da interação dos tomadores de decisão na ONU não resultou em políticas destinadas a resolver este problema. Creio que a deficiência esteja relacionada com uma visão de mundo que contemplava as reformas econômicas (no bojo da promoção de “governança global”) apenas pelo prisma da integração, relegando ao esquecimento o “reverso

⁵⁸⁷ Resolução 976 do CS da ONU (1995)

⁵⁸⁸ Resolução 1037 do CS da ONU (1996)

⁵⁸⁹ Resolução 1159 do CS da ONU (1998)

⁵⁹⁰ Resolução 1246 do CS da ONU (1999)

⁵⁹¹ Relatório 25879 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1993)

⁵⁹² Relatório 1012 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1994)

⁵⁹³ Resolução 1063 do CS da ONU (1996)

⁵⁹⁴ Relatório 244 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1997)

⁵⁹⁵ Relatório 181 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1999)

⁵⁹⁶ Relatório 796 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

da moeda”, a fragmentação. No caso do Haiti, por exemplo, os “efeitos colaterais” da colaboração com os organismos financeiros internacionais não foram contemplados. A responsabilidade pelos distúrbios sociais recaiu sobre a precariedade das instituições do país, carentes de recursos materiais e humanos, e má gestão dos recursos da ajuda internacional ⁵⁹⁸. A “culpa” era dos haitianos.

O silêncio de ambos os documentos a respeito indica que, para a ONU, tais “efeitos colaterais” não constituíram um problema digno de muita atenção. Nesse sentido, a ONU aprendeu pouco com suas práticas, no período 1992-2000, possivelmente devido à adoção de uma “visão de mundo” que obliterou os aspectos negativos da interdependência econômica global. Os “efeitos colaterais” da reconstrução econômica foram apreendidos via constrangimentos contingenciais, não ensejando uma remodelação da “moldura cooperativa”. Nessa sub-atividade, temos o predomínio da Adaptação sobre o Aprendizado.

⁵⁹⁷ Relatório 374 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (1998)

⁵⁹⁸ Relatório 150 do SECGEL da ONU ao CS da ONU (2000)