1 Introdução

As Organizações Internacionais (doravante, OIs), nas últimas décadas, deixaram de ser apenas um objeto de estudo tradicional das Relações Internacionais (doravante, RIs) – e, igualmente, do Direito Internacional. Seu impacto no cotidiano de milhões de pessoas ao redor do globo as conduziu às páginas dos jornais, a reuniões de tomadores de decisão em todos os níveis de governo e a diversos cenários mundo afora, ora festivos, ora conflituosos, nas quais boa parte da esperança a ser festejada ou mobilizada repousava em sua atuação específica – muitas vezes, mesmo insubstituível.

Ignorar as OIs é uma tarefa hercúlea e ingrata, nos dias que correm. Críticas e louvor não faltam, em doses desiguais. Correntes teóricas, políticos, formadores de opinião, alguém que fosse interpelado no seu caminhar diário por um dos muitos institutos de “opinião pública” – todos parecem ter sua “versão” a respeito do triunfo, tragédia ou limbo que associam à atuação e resultados das OIs. Diria um observador mais atento: todos os juízos emitidos parecem reclamar para si o direito de opinar, avaliar, monitorar e cobrar resultados de algo que, afinal, afeta suas vidas de algum modo. Essa polifônica demanda por respostas ¹ reflete, de algum modo, o impacto que as OIs têm manifesto em nossa vida, como “habitantes” do planeta Terra no século XXI.

O presente trabalho, ciente da relevância das OIs na atualidade (ainda que fisicamente “ausentes”, elas se fazem presentes e influentes no nosso dia-a-dia, não apenas no tocante aos afazeres acadêmicos), as elege como foco. Assim, perfazendo uma análise de uma organização internacional específica – a Organização das Nações Unidas (doravante, ONU) – o presente trabalho buscará lançar um pouco de luz sobre as RIs contemporâneas. A ONU se destaca dentre suas contrapartes por sua universalidade e escopo de atuação, abrangendo desde questões relativas à Segurança Internacional a questões relacionadas com o

¹ A expressão tem equivalente no termo de origem anglo-saxã “accountability”

chamado Desenvolvimento Sustentável. Essas peculiaridades, para os fins do trabalho, adquirem suma relevância, vez que este passa a abordar a influência das OIs no cotidiano de milhões de pessoas no mundo atual a partir de um “ponto” privilegiado.

O trabalho optou por refletir acerca da atuação da ONU no cenário internacional abordando o período compreendido entre os anos de 1992 e 2000. Esse período corresponde ao momento imediatamente posterior ao fim da chamada Guerra Fria – um momento de suma importância para as RIs, relacionado com uma série de mudanças. A preocupação do trabalho com a “mudança” nas RIs, por si só, já tornaria desejável a escolha do período referido – outro elemento importante (que será explicado a seguir), no entanto, justifica de forma plena esta escolha.

Dentre as atividades da ONU, o trabalho aborda um conjunto específico destas, relacionadas com um dos objetivos centrais da organização: a manutenção da Paz e Segurança internacionais. Uma das práticas levadas a cabo pela ONU, no seu pouco mais de meio século de existência, no campo da Paz e Segurança internacionais foi o mecanismo das “operações de manutenção da paz” (doravante, OMPs). Estas surgiram como resposta a uma determinada conformação das RIs no período do pós-Segunda Guerra Mundial. A disputa das superpotências de então, Estados Unidos da América (doravante, EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (doravante, URSS), traduziu-se em uma paralisia congênita do principal organismo da ONU dedicado à manutenção da Paz e Segurança internacionais: o Conselho de Segurança (doravante, CS). Uma inovadora alternativa encontrada nesse contexto turbulento foram as OMPs – mecanismos não previstos na Carta constitutiva dessa organização. Inicialmente, essas operações foram utilizadas como elemento de dissuasão e separação de dois estados-nação beligerantes, levando a cabo, adicionalmente, tarefas como verificação de acordos de cessar-fogo e monitoramento da “zona neutra” estabelecida (para evitar provocações e atos de violência capazes de fazer irromper o conflito). O sucesso cada vez maior dessas operações (associado à crônica paralisia do CS, durante a Guerra Fria) fez com que elas se tornassem o instrumento padrão de ação da ONU, no campo da Segurança internacional.

Finda a Guerra Fria, a ONU é tornada depositária de variadas formas de esperança de mudança nas RIs. O CS havia sido paulatinamente “reativado”,

culminando com a resposta à invasão iraquiana do Kuwait (1991) – a primeira vez em que o sistema de segurança coletivo da ONU funcionou nos moldes pretendidos por seus criadores². Novos tipos de conflito passam a reclamar a ação da ONU – conflitos intra-estatais, que envolvem uma miríade de atores estatais, subestatais e não-estatais. É nesse contexto de rápida mudança, no ano de 1992, que o então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali, apresenta um projeto amplo de reformulação da ação da ONU para a manutenção da Paz e Segurança internacionais: “Uma Agenda Para a Paz”. O projeto continha uma série de recomendações relativas às OMPs – não apenas reconhecendo sua contribuição, mas afirmando a necessidade de sua ampliação, em sintonia com as demandas do novo contexto internacional que se delineava no horizonte.

Nos anos que se seguiram, as OMPs passam a executar uma série de novas práticas: realização de eleições; treinamento de forças policiais locais; reconstrução da infra-estrutura institucional dos estados afetados pelo conflito. No limite, as OMPs foram inclusive um mecanismo através do qual a ONU promoveu a “criação” de novos estados-nação resultantes de lutas de independência, caso do Timor Leste (2000). No entanto, a performance das OMPs nesse período foi alvo de intensa polêmica. Para cada sucesso (até mesmo inimaginável, durante a Guerra Fria) como o do Timor podia-se contar uma série de retrospectos problemáticos, caso das atuações da ONU na Somália (1993), Ruanda (1994) e na guerra civil na ex-Iugoslávia (1990-1995). O mecanismo das OMPs tornou-se alvo de intensa polêmica dentro e fora da ONU, motivando a decisão, no ano de 2000, do Secretário-geral de então, Kofi Annan, de levar a cabo um extenso processo de revisão, resultando no chamado “Relatório Brahimi”.

Fica claro, pois, o porquê da escolha do período 1992-2000 pelo presente trabalho, ressaltando a centralidade da ONU como organização internacional tornada depositária das esperanças de mudança nas RIs. O trabalho pretende precisamente avaliar, contra o pano de fundo das expectativas geradas, a “performance” da ONU, em termos de mudanças verificadas no repertório de práticas das OMPs no período acima mencionado.

2 A atuação da ONU na crise da Coreia, nos anos 1950, é alvo de intensa polêmica a respeito – teria sido acionado o sistema de segurança coletivo da ONU ou tratar-se-ia de uma situação excepcional, não prevista na Carta? A este respeito, vide HERZ & HOFFMANN, 2004: 107

Uma vez estabelecida a meta do presente trabalho, tratemos brevemente dos meios que conduzirão até esta. Após uma breve revisão das diversas contribuições teóricas das RIs para o estudo das OIs, o trabalho dedicará boa parte de sua extensão à explicitação da ontologia, epistemologia e metodologia adotadas, contidas na obra dos autores utilizados como referência: Anthony Giddens e Ernst Haas. As muitas menções ao cotidiano, aos afazeres diários, rotinizados, feitas até o momento não são de forma alguma gratuitas. Elas refletem a opção teórica feita nos marcos do trabalho presente – analisar como práticas sociais rotinizadas ensejam a mudança das próprias relações sociais, num contexto em que os agentes sociais refletem continuamente acerca de sua ação. Portanto, agentes sociais (ONU) através de práticas (OMPs), monitoram seu próprio comportamento, produzindo mudança nos padrões e resultados do processo de ação social.

Em seguida, após delinear o funcionamento dos órgãos da ONU referentes às OMPs, lançando mão do marco teórico adotado, procederei a aferir a mudança nos padrões de práticas das OMPs no período 1992-2000. Através do exame de fontes primárias (documentos produzidos pela própria ONU, referentes às práticas de todas as OMPs que foram criadas no período 1992-2000), o processo de mudança nos padrões de práticas de diversas sub-atividades levadas a cabo pelas OMPs será delineado, contra o pano de fundo de dois conceitos abarcados pelo marco teórico adotado: Aprendizado e Adaptação. Por fim, será possível fazer uma avaliação “geral” da mudança nas práticas da ONU relativas às OMPs, cotejando as mudanças aferidas em cada sub-atividade.

Assim sendo, o trabalho almeja trazer uma modesta, mas útil, contribuição para o estudo, respectivamente, das OMPs, do papel da ONU nas RIs contemporâneas, das OIs como campo de estudo das RIs e, finalmente, para que o leitor não-especializado se familiarize com alguns dos “ausentes” que se fazem presentes em diversos momentos de suas vidas. Olhando para o passado, com o fito de lançar um fio de luz sobre o futuro.