

5

Considerações finais

O presente trabalho se propôs a analisar como, no pós-Guerra Fria, uma organização internacional – a ONU – experimentou uma série de transformações em suas práticas relacionadas com o instrumento das operações de manutenção da paz (OMPs). Fazia-se necessário não apenas descrever, arrolar tais mudanças, mas avaliá-las, contra o pano de fundo dos dois documentos tomados como referência (equivalendo aos extremos do horizonte temporal abordado): “Uma Agenda para a Paz”, “Relatório Brahimi”. Em suma: as páginas precedentes tiveram por fito aferir como práticas sociais rotinizadas ensejam formas específicas de mudança nas relações sociais estabelecidas por agentes reflexivos – o mecanismo de *feedback*.

Para ensejar essa possibilidade de avaliação, foi necessário buscar em fontes diversas a “moldura” analítica adequada. Boa parte das linhas prévias foi dedicada à compatibilização dos instrumentais teóricos providos pelos autores Anthony Giddens e Ernst Haas, partindo de *lócus* distintos na teoria social, mas que se provariam capazes de dialogar, para os fins do presente trabalho. Sem a ontologia estruturacionista de Giddens, a tipologia da mudança de Haas estaria literalmente “solta” no espaço-tempo. Sem a tipologia de Haas, porém, a ontologia de Giddens continuaria a carecer de referenciais para avaliar a mudança, especialmente em termos empíricos. Ambos postulam uma agência social reflexiva; ambos se preocupam com a mudança nas relações sociais; ambos se preocupam com a relação entre conhecimento e práticas sociais. Essa similaridade forneceu o substrato inicial para a empresa de usar ambos os autores como referência teórica para o presente trabalho; não nos esqueçamos, porém, que uma síntese só foi possível a partir das constatações das limitações de cada uma das contribuições (as lacunas, os “silêncios” teóricos foram, pois, o “catalisador”). A resultante foi o “destacamento” de um conjunto de mudanças sociais específicas, no seio de um fluxo incessante de “mudança social” – mudanças institucionais nas atividades relacionadas com as OMPs da ONU, no pós-Guerra Fria. Foram desvelados

mecanismos de regulação flexível (a “estrutura estruturada”, implicando impedimento e possibilidade para a agência social), permitindo a perpetuação de padrões de práticas mesmo em contextos de coordenação precários (qual seja, a ONU, gerenciando 20 ou mais OMPs simultaneamente, cada qual com suas demandas específicas, e compartilhando as mesmas dificuldades na obtenção de recursos, na gestão compartilhada das OMPs com os estados-nação soberanos etc).

É chegado, pois, o momento do “balanço” final – oportunidade para delimitar, comparativamente, o comportamento dos padrões de práticas das 13 sub-atividades escolhidas dentre as muitas levadas a cabo pelas OMPs, no período 1992-2000. De uma miríade de práticas sociais levadas a cabo ao longo de 8 anos, abarcando boa parte do globo terrestre, o presente trabalho destacou apenas uma fração (que se pretende representativa). O presente trabalho colheu em “Uma Agenda para a Paz” e “Relatório Brahimi” algumas das sub-atividades analisadas. Outras foram selecionadas a partir da constatação de discrepâncias entre os documentos referidos – caso, por exemplo, da Informação Pública. Outras, ainda, ausentes em ambos, foram escolhidas pela eloquência desse “silêncio” – as lacunas que a ONU não quis preencher, ou não aprendeu a preencher, nesses 8 anos, fizeram uma diferença significativa para o dia-a-dia de milhões de indivíduos em todo o globo (por exemplo, Meio Ambiente e os problemas advindos da forma como foram promovidas as iniciativas de Reconstrução Econômica através das OMPs).

De antemão, o presente trabalho deixou claro que não pretendeu fazer uma análise maniqueísta: *Aprendizado ou Adaptação?* Não há, então, uma resposta nesse sentido – seria ingênuo adotar uma tal metodologia dicotômica para aferir mudanças em diversas atividades no seio de uma mesma organização internacional, levadas a cabo durante quase uma década, em “cenários” que abrangeram boa parte da superfície terrestre, envolvendo uma multiplicidade de outros agentes sociais e, não custa lembrar, 31 OMPs. Também não se trata de uma comparação de percentis, “quanto de *Aprendizado*, quanto de *Adaptação*”. O presente trabalho imbui-se precisamente de duas contribuições teóricas críticas do behaviorismo outrora popular nas RIs. No curso deste trabalho, pois, não será com grandezas matemáticas que teremos traçado o “percurso” das OMPs da ONU no pós-Guerra Fria.

Os parâmetros de aferição da mudança num conjunto de práticas “destacadas” do fluxo da vida social – Aprendizado e Adaptação – são formas distintas de colocar “parênteses” analíticos numa mesma realidade proteana. Não são categorias ontologicamente apartadas, nos termos do presente trabalho (consideração que vai além do postulado por Ernst Haas quanto este propõe uma tipologia) – afiguram-se como duas dimensões, imbricadas, do processo de monitoramento reflexivo levado a cabo pelos agentes sociais (no caso, ONU). A aferição da mudança institucional está intimamente relacionada com o *processo* de reflexão monitorada – não se trata de comparar, como fez Haas, “estados finais” de um mesmo fenômeno, indicando qual das “trajetórias” de mudança teria sido trilhada.

O que tratará de ser feito, diferindo de Haas (e para além das considerações de Giddens), é uma comparação entre “conjuntos de mudanças”, referenciados ao “problema a ser resolvido” em cada sub-atividade. Qual foi a “trajetória” da questão do Financiamento, nas OMPs entre 1992 e 2000? Houve mudança substancial na “moldura cooperativa”? Houve “adição e/ou retirada” de novas atividades, sem que o problema mudasse substancialmente? A questão assumiu uma importância insuspeita, seja pelos problemas vivenciados, seja por uma mudança de mentalidade (embutida nas práticas)? Foram providas soluções para o problema e, pois, Financiamento tornou-se uma questão “menor”? Essas são apenas algumas possibilidades. A tarefa de “destacar” um conjunto de mudanças, num *continuum* de mudança incessante, é das mais complexas.

Daí, novamente, a constatação: *Aprendizado e Adaptação* são duas manifestações do mesmo fenômeno, a mudança social monitorada reflexivamente por um agente. Os “parênteses” colocados pelo analista não são separações ontologicamente rígidas – conquanto úteis, para os fins do presente trabalho. Trata-se de fixar significados onde estes estão “em fluxo”, traçar micropontos no espaço-tempo para proceder a uma avaliação *post-facto* (pois, algo artificial) de procedimentos que os agentes sociais “adotam e renovadamente dotam” a todo instante. Mudança é a constante – temos que descer aos pormenores dos padrões de práticas para comparar formas de mudança entre si. É preciso lidar com sobreposições – traços de Aprendizado emergindo de contextos adaptativos, inovações sendo tragadas por constrangimentos contingenciais diversos.

Assim dito, não há como “escolher” *Adaptação ou Aprendizado*. Resta traçar, uma comparação entre os conjuntos de práticas no seio de cada sub-atividade – *manifestações de Aprendizado versus manifestações de Adaptação* – e, analogamente, traçar a mesma comparação entre as sub-atividades para que tenhamos um “quadro geral” das OMPs da ONU no período 1992-2000. O resultado se assemelha a uma tela impressionista. À medida que nos distanciamos das linhas (algo borradas) traçadas na tela, forma-se uma imagem coerente e superior à soma das partes, tons de Aprendizado e Adaptação se sobrepondo para criar uma sinergia.

No tocante ao Financiamento, o olhar retrospectivo constata que, de fato, a ONU não encontrou solução para um de seus constrangimentos mais crônicos. As OMPs representaram uma demanda adicional sobre um orçamento organizacional já bastante comprometido. A intensificação das atividades de manutenção da Paz e Segurança, no pós-Guerra Fria, não foi acompanhada de crescimento comparável das contribuições dos estados-membros. Após o pico de 1993, as OMPs estiveram às voltas com orçamentos cada vez mais restritivos e, nesse sentido, buscaram, senão responder ao problema “fundacional” orçamentário, lidar com as restrições colocadas. Daí derivam a abordagem “minimalista” dos efetivos e orçamentos, bem como a reutilização compulsiva de recursos. Novas concatenações de atividades foram levadas a cabo, ensejando alternativas num contexto de agravamento do “problema a ser resolvido”. Alguns problemas, dentro do “problema”, foram resolvidos graças à mudança das práticas das OMPs – e a longevidade destas foi menos prejudicada pela escassez de recursos do que por outras razões. Adaptação deu a tônica – o “problema a ser resolvido” permaneceu intocado (até porque o “sub-sistema de operações de manutenção da Paz da ONU”, tomado isoladamente, não teria como proceder à reforma geral do “sistema ONU” e seu orçamento). Não obstante, houve algumas instâncias de Aprendizado – qual seja, como proceder, via regulação flexível, ao “enxugamento”⁶⁰¹ de uma “moldura cooperativa” *como um todo*.

Considerando o “fator Tempo”, a comparação torna-se mais difícil, pois que carregada de ambigüidade. A duração dos mandatos das OMPs oscila copiosamente ao longo do período abordado, mandatos longos e curtos, unos ou

⁶⁰¹ Tradução livre do termo anglo-saxão “downsizing”

múltiplos, se alternando sem que um padrão se estabeleça, muitas vezes no seio da mesma operação. Como lidar, com a ambigüidade? As OMPs, na busca por um “ponto referencial”, ao mesmo tempo modificaram e perpetuaram a “moldura cooperativa”. São visíveis traços tanto de Adaptação quanto de Aprendizado no processo em questão. Basta que atentemos para o caráter multifacetado do “problema a ser resolvido”, porém, e a ambigüidade torna-se algo confortável. A ONU se propôs, nos termos de “Uma Agenda para a Paz”, a estar “no lugar certo, na hora certa, pelo tempo necessário”. Pode-se com justeza ver o “Relatório Brahimi” como a constatação de que, ao longo dos anos 1990, a ONU “cai em si” ao perceber que, no pós-Guerra Fria, a demanda pela presença da ONU era muito mais intensa, urgente e “custosa” do que poder-se-ia ter imaginado. É uma demanda difícil de ser atendida.

Não obstante, não foi provida uma solução satisfatória para o “problema” em questão – o “horizonte temporal” adequado para o cumprimento das tarefas das OMPs, já considerando um contexto em que os estados-nação relutam 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.

Quanto ao Auxílio Humanitário, o retrospecto das OMPs é menos controverso – um dos poucos e, dadas as condições, improváveis, sucessos da ONU numa década turbulenta. Assume feições impressionantes a capacidade de projetar um mesmo conjunto de práticas, ao longo de oito anos, nos cenários mais diversos ao redor do globo. Tão impressionante que a constatação seguinte não tarda – não foi tarefa levada a cabo pela ONU, isoladamente, muito menos pelo DOMP. Tratou-se de um fascinante empreendimento conjunto de diversos agentes sociais das RIs, figurando com destaque as ONGs. Um esforço hercúleo, levado a cabo, por vezes, a despeito dos formalismos burocráticos intra-ONU (especialmente no biênio 1992-1993). Houve Adaptação? Decerto – dados os constrangimentos conjunturais (o genocídio ruandês é apenas o exemplo mais extremo), as OMPs muitas vezes operaram verdadeiros “milagres” para sustentar as “redes” de auxílio humanitário que acabaram por abraçar – muitas vezes, usando da força armada. Mas, para além desta constatação, a criação da “rede” de auxílio

humanitário na qual as OMPs acabaram envolvidas figura como inovação das mais relevantes, exemplo fulgurante de Aprendizado. Resta saber, enfim, quem aprendeu e quem ensinou. Muito do que foi levado a cabo o foi a despeito dos órgãos da ONU associados às OMPs.

A ambigüidade retorna quando atentamos para o retrospecto das práticas referidas ao Uso da Força nas OMPs. A ONU foi demandada para muito além das expectativas contidas em “Uma Agenda para a Paz”; a linha entre “manutenção da paz” e “reforço da paz”, longe de ser reforçada, tornou-se ainda mais indistinguível. E isso teve lugar ao passo que um padrão consistente de práticas não era consolidado – OMPs autorizavam o uso da força para além dos confins da “manutenção da paz” apenas para, em seguida, reverter a decisão. Ainda que a maioria das OMPs, ao final do período 1992-2000, fosse “militarizadas desde o berço”, a autorização para o uso da força era relacionada com a proteção dos integrantes das próprias OMPs (assunto que será alvo de exame, posteriormente) ou com a salvaguarda das agências provedoras de auxílio humanitário (como já examinado anteriormente e como apontado no “Relatório Brahimi”). Ainda, houve oportunidade para inovações como os conceitos de “área protegida”. Desta feita, temos manifestações problemáticas de Adaptação (qual seja, uma tendência de oscilação entre “manutenção da paz” e “reforço da paz” no seio das OMPs) e algumas manifestações de Aprendizado (entrelaçamento entre questões de segurança e questões humanitárias). Outra vez a ambigüidade aparece, e novamente está relacionada com um “problema a ser resolvido” de face dúplice. As OMPs só contribuíram para a crescente não-distinção entre as formas de uso da força arroladas na Carta da ONU, no entanto se mostraram capazes de coadunar ação humanitária com uso da força, quando necessário (isto é, após as catástrofes na Somália, Ruanda e Bósnia-Herzegovina – duras lições).

No tocante à Segurança do pessoal das OMPs, não há lugar para ambigüidades, vez que há notável discrepância entre as (não-)considerações de “Uma Agenda para a Paz” e os pormenores do “Relatório Brahimi” a respeito. A ONU, após uma série de reveses consideráveis, não apenas passa a considerar como prioritária a segurança de seus integrantes. Num contexto de recursos escassos e demandas crescentes, ou a ONU é eficiente em sua ação, ou não faz sentido estar presente como “alvo preferencial”, é a admoestação contida no “Relatório”. Desta feita, um “não-problema” emerge como questão prioritária, não

apenas tomado isoladamente, mas como insumo para outras atividades (uma operação sob ameaça constante de ataque não pode executar com perfeição outras tarefas que não as relativas à segurança). Adaptação, sem dúvida houve, a duras penas, ao custo de vidas humanas e credibilidade da organização. Mas não resta dúvida, quando a “moldura cooperativa” é rearticulada e um “não-problema” torna-se prioridade, as OMPs conseguiram ir além da mera adaptação às condições adversas. Uma valiosa (e, espera-se, consolidada) lição foi aprendida.

Outra manifestação clara de Aprendizado sobrepujando Adaptação encontramos no reexame das Parcerias da ONU levadas a cabo pelas OMPs entre 1992 e 2000. Ao contrário das indicações de “Uma Agenda para a Paz”, um padrão de relacionamento entre ONU e outras OIs de cunho regional foi estabelecido com solidez ao longo de 31 OMPs, via de regra com a ONU dependendo mais de seus parceiros do que o contrário (essa última consideração é reconhecida tacitamente pelo “Relatório Brahimi”). Como dantes exposto, as “vantagens comparativas” do regionalismo e os constrangimentos colocados à ação da ONU (recursos, deslocamento, tomada de decisão multilateral) impulsionam esta última OI a cooperar num campo em que, em tese, teria primazia (manutenção da paz e segurança internacionais). Mas não devemos obliterar, nessa consideração, as contingências de cada operação como elemento que influi na decisão da ONU de cooperar com outras OIs – qual seja, um efeito “adaptativo”, referido às agruras de cada operação em seu campo de atuação (especialmente na África). Portanto, Aprendizado certamente, mas também, ainda que menos proeminente, Adaptação.

Direitos Humanos prolonga ainda mais o retrospecto de Aprendizado das OMPs. A questão não esteve ausente de “Uma Agenda para a Paz”, mas assumiu relevância inédita daí em diante – de corolário das políticas adotadas pelas OMPs, Direitos Humanos passa a ser insumo de todas as práticas levadas a cabo pelas OMPs, tal como reconhecido no “Relatório Brahimi”. Assim, têm lugar uma rearticulação profunda entre as “agendas” levadas a cabo pelas OMPs, com Direitos Humanos perpassando um amplo espectro de práticas, da conduta dos policiais civis às tarefas de reconstrução da Paz pós-conflito, sem esquecer do Uso da Força pelas OMPs. Essa mudança, certamente, foi motivada pelas agruras vivenciadas pelas OMPs ao redor do globo, destaque para Somália, Ruanda e Bósnia-Herzegovina. As massivas violações dos Direitos Humanos, diante

daqueles que deveriam promove-los, tornou não apenas mais urgente a tarefa da ONU – ensejou oportunidade para um reexame profundo do “*modus operandi*” da organização. Tivemos, assim, não apenas a criação de instituições como os Tribunais *Ad Hoc* e os escritórios nacionais de defesa dos Direitos Humanos, mas a rearticulação temática, recolocando a questão no centro das ações da ONU via operações. Destarte, a constatação de que houve Adaptação (pressões “contingenciais”, necessidade de responder às violações de algum modo, “fazer justiça”); mas bem mais houve Aprendizado, com uma profunda redefinição da “moldura cooperativa” referente às OMPs.

No tocante à Construção da Paz pós-Conflito, o retrospecto é menos animador. O conceito é eivado de relevância crescente ao longo do período 1992-2000, partindo de “Uma Agenda para a Paz” (que o engendra) para chegar ao “Relatório Brahimi” (que o consagra, mas igualmente constata a parca performance da ONU no tocante à concretização das metas estabelecidas). O que já era um problema de relevo, pois, se tornou ainda mais premente e relevante – sem que, no entanto, as práticas da ONU tenham operado uma mudança comparável. Não é que as OMPs tenham permanecido às voltas com os mesmos questionamentos de 1992 – por exemplo, no referente a “quais tarefas de reconstrução têm a primazia”, o período apresenta uma consolidação bastante notável das tarefas de desarmamento, desmilitarização e desmobilização de combatentes como primazes (algo que o “Relatório Brahimi” reconhece). No entanto, a ONU mostrou-se reticente quanto a padrões de práticas que harmonizem a construção da paz pós-conflito com a manutenção da paz. Comparativamente, o auxílio humanitário emergencial teve uma performance bastante mais destacada. A trajetória entre os dois documentos referenciais indica que a ONU novamente “cai em si” no pós-Guerra Fria, percebendo que está presente aonde não há paz para ser mantida – ela terá que ser produzida e, nesse ínterim, as questões pós-conflito acabam sendo deixadas em segundo plano. Nesse sentido, o “problema a ser resolvido” em 1992 subsiste até 2000; ainda que alguns problemas “dentro do problema” tenham sido resolvidos (determinação da prioridade de certas tarefas de reconstrução, por exemplo), demonstrando que a ONU aprendeu algo, a resiliência da “moldura cooperativa” nos indica predomínio da Adaptação.

Quanto à Importância dos Policiais Civis, temos as OMPs do período 1992-2000 operando uma modesta revolução. “Uma Agenda para a Paz” já indicava que os efetivos civis das OMPs teriam uma importância crescente no pós-Guerra Fria, tornadas as OMPs “multidimensionais”. No entanto, a mudança nos padrões de práticas foi muito mais intensa e profunda do que o apontado por Boutros-Boutros Ghali. Quando da redação do “Relatório Brahimi”, já na gestão Kofi Annan, os policiais civis tinham-se tornado não apenas componentes integrais, indispensáveis, da prática totalidade das OMPs no período – eles se tornaram elementos de ligação entre uma miríade de outras atividades efetuadas pelas OMPs, do auxílio humanitário à promoção dos Direitos Humanos e reconstrução econômica. No seio de uma “moldura cooperativa profundamente integrada”, os Policiais Civis tornaram-se os agentes sociais mais imprescindíveis – por vezes, pelas “pressões” da contingência (incapacidade dos governos locais promoverem a lei e a ordem, redução crescente dos efetivos militares das OMPs, problemas oriundos do uso da força nas OMPs, necessidade de prover segurança ao pessoal das OMPs etc). Tal configurava uma novidade – não apenas uma questão tornava-se mais importante, um agente social específico cresceu de vulto no interior da “moldura cooperativa” por ser capaz de lançar pontes sobre sub-atividades até então mantidas estanques. A renovada relevância dos Policiais Civis motivou mudanças no desenho institucional do DOMP e da própria estrutura de várias OMPs; representou um desafio logístico e orçamentário, num contexto de “minimização” de custos; e tornou-se pedra angular das empreitadas de “administração temporária” e mesmo “construção de estados” por parte da ONU. Não obstante, pois, a relevância das demandas contingenciais vividas por cada operação (que certamente impulsionaram os Policiais Civis a abarcarem uma gama crescente de tarefas “improvisadamente”), temos que essa sub-atividade tornou-se campo para experimentos profundos de Aprendizado, por parte das OMPs.

Quanto à Informação Pública, ainda que o retrospecto tenha sido bastante menos intenso do que as mudanças aferidas no que respeita aos Policiais Civis, também podemos notar predomínio do Aprendizado frente à Adaptação. Quando da feitura de “Uma Agenda para a Paz”, o provimento de Informação Pública por parte das OMPs não era uma prioridade, nem sequer uma tarefa secundária, na visão de Boutros-Boutros Ghali. Perpassado o período abordado, a ONU

paulatinamente vê-se às voltas com necessidades de aumento de eficiência das tarefas de comando e controle no “campo de operações”, muitas vezes este último equivalendo a todo o território de um estado-nação. Da mesma forma, o relacionamento ONU-populações dos estados “alvo” das OMPs provou-se crucial no sucesso da prática totalidade das atividades levadas a cabo no “campo de operações”, com destaque para a realização de eleições e o monitoramento dos Direitos Humanos. A própria “imagem da ONU” torna-se um elemento relevante, em face de contextos catastróficos como os genocídios em Ruanda e ex-Iugoslávia. Daí não ser surpreendente a aparição destacada, pormenorizada, dessa sub-atividade no “Relatório Brahimi”. Tal se deve não apenas aos enfrentamentos providos pela experiência do “campo de operações”, responsáveis por uma série de adaptações nas OMPs pré-existentes. Ocorreu, para além desses rearranjos, uma reformulação da “moldura cooperativa”, na qual o provimento de informação por parte das OMPs, para consumo “interno e externo”, assumiu relevância decisiva – uma manifestação eloqüente de Aprendizado.

Algo diverso têm lugar na sub-atividade do Meio Ambiente. A despeito de todo o debate intra-ONU sobre a relevância da temática (o *timing* é implacável – o lançamento de “Uma Agenda para a Paz” foi quase simultâneo à realização da II Conferência Mundial para o Meio Ambiente, ECO-1992), não se verificou um destaque conferido a essa temática em nenhum dos documentos referenciais do período, com as OMPs tendo uma performance errática e episódica, à “altura” desse silêncio. Relegado às margens do debate (e das práticas das OMPs), o Meio Ambiente pode ser, com justeza, considerado uma das grandes deficiências da atuação da ONU referente à manutenção da paz e segurança internacionais no período, isso dito num contexto de entrelaçamento entre questões de segurança e questões humanitárias e relevância crescente das atividades de “reconstrução da Paz pós-conflito”. O “silêncio” dessa sub-atividade, ademais, destaca as OMPs da ONU do restante das atividades da organização. É um indício de que muito pouco se aprendeu – e o que se fez deveu-se à contingência (e, possivelmente, à dificuldade de converter metas de “reconstrução da Paz pós-conflito” em políticas efetivas no “campo de operação”). O resultado final é uma desapontadora mescla de alguma Adaptação com pouquíssimo Aprendizado, um “não-problema” (nos termos de “Uma Agenda para a Paz”) permaneceu inalterado.

O mesmo pode ser dito da sub-atividade da Reconstrução Econômica, no tocante aos “efeitos colaterais” produzidos pela parceria entre a ONU e os organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial etc). Um “não-problema”, nos termos dos documentos referenciais do período, mas um “não-problema” que apareceu com frequência no retrospecto das OMPs, criando dificuldades crescentes para levar a cabo uma série de atividades (especialmente a reconstrução da Paz pós-conflito), influenciando na relação entre ONU e as populações dos estados “alvo” das OMPs (tornando mais difícil a sustentabilidade das próprias OMPs no “campo de operações”). Não obstante, a temática permaneceu nas sombras, sem maiores considerações tanto em “Uma Agenda para a Paz” quanto no “Relatório Brahimi”. Em que pesem os “efeitos colaterais” verificados nos “campos de operação”, que ensejaram resposta eventual, pontual das OMPs (Adaptação), a ONU aprendeu muito pouco, provavelmente pelo predomínio de uma “visão de mundo” que informa decisivamente a definição do “problema a ser resolvido”. Atentando apenas para a dimensão “integradora” da dita globalização, obliterando a dimensão “fragmentadora”, a ONU posterga a solução de um problema (que ela própria não considera como tal).

Perpassando todo o arco de sub-atividades das OMPs no período 1992-2000, uma reexame das mudanças experimentadas pelo DOMP afigura-se como elemento que agrega valor ao processo de reflexão. O DOMP teve uma performance revestida de considerável ambigüidade entre 1992 e 2000. O órgão, virtual fruto do processo de reflexão sobre as atividades da manutenção da paz e segurança intra-ONU (criado em 1992, na esteira de “Uma Agenda para a Paz”), acaba por não abarcar o escopo de atividades pretendido quando de sua criação.

O DOMP é ele próprio um “filho” da iniciativa pioneira de “Uma Agenda Para a Paz”, fruto da reflexão iniciada em 1992. O órgão, criado sob os auspícios do Secretariado ainda em 1992, para concentrar a formulação de políticas das OMPs, após o estabelecimento destas pelo CS, porém, acabaria por refletir toda a ambigüidade do período, com sua atuação oscilando tremendamente ao longo desses 8 anos. Temos, inicialmente, o mais intenso período da atividade de manutenção da paz na ONU nos anos 1990, o biênio 1993-94, no qual os gastos relativos a esta atividade dentro do “sistema ONU” atingiram a altura de US\$ 3 bilhões anuais. Isso correspondeu à criação e aos primeiros meses do DOMP, que esteve às voltas com OMPs como o UNPROFOR – inicialmente apenas um

“arranjo interino”⁶⁰², terminaria dando origem a 6 outras OMPs, abarcando um território bastante mais extenso do que a previsão original. A complexidade só aumentou com as inovações postas a prova em território da ex-Iugoslávia, tais como as “áreas protegidas” e as operações de “deslocamento preventivo”. Em seguida, Somália e Ruanda adicionaram uma pitada de tragédia e monumentais demandas institucionais ao recém-nascido DOMP.

Em seguida, o DOMP é ultrapassado por outros órgãos do “sistema ONU” na capacidade de formulação de políticas. Num contexto de crescente ganho de relevância das questões humanitárias no seio das OMPs, no qual questões de segurança e questões humanitárias se interpenetram, o DOMP perde a primazia da coordenação humanitária para o ECOAH e se vê paulatinamente colocado de lado nas questões de segurança, cada vez mais associadas às parcerias entre ONU e OIs regionais. O DOMP, assim, perde crescentemente autonomia na regulação relativa a duas das práticas mais valorizadas nas OMPs do pós-Guerra Fria: a promoção do auxílio humanitário e a promoção da segurança nas áreas afetadas pelos conflitos.

A crescente centralidade da construção da paz pós-conflito, no interior das OMPs só acentuou essa tendência de “ultrapassagem”. Pode-se pensar o que isso representa para uma organização como a ONU que, no final da década de 1990, havia passado de “administradora temporária” a virtual “construtora de estados”. Boa parte dos resultados parcos, no tocante à reconstrução da paz pós-conflito, é atribuída à inabilidade do DOMP não apenas em formular e implementar políticas, mas em aprender com suas experiências pregressas. O reconhecimento de que o DOMP teve problemas para aprender é eloqüentemente demonstrado pelo “Relatório Brahimi”, quando mencionou a falta de comunicação, dentro do DOMP, entre as unidades de formação de política e a unidade de “lições aprendidas”⁶⁰³.

Não obstante, o DOMP mostrou-se capaz de inovar em alguns aspectos, por exemplo promovendo uma abordagem “minimalista” da questão do financiamento (criando *kits standard* de logística, propagando a cooperação entre os efetivos de diferentes OMP para reutilização compulsória de recursos⁶⁰⁴), modelando os

⁶⁰² Resolução 743 do Conselho de Segurança da ONU (1992)

⁶⁰³ “Relatório Brahimi”, 2000: 49

⁶⁰⁴ Idem: 54

“conceitos de operação” para refletir a nova concatenação das atividades militares, civis e humanitárias dentro das OMPs em geral. O renovado papel do Secretariado para “desbloquear” impasses em questões-chave nas OMPs levou o DOMP, por tabela, a ter um maior controle sobre algumas atividades. Pode-se dizer, desse modo, que a mudança da “moldura cooperativa” das atividades relativas às OMP “envolveu e arrastou” o DOMP, mesmo que este órgão não tomasse a “dianteira” nesse processo.

Daí o retrospecto ambíguo, o órgão encarnou simultaneamente diversas dimensões da mudança institucional, a despeito de estar, recém-criado, ainda “tateando no escuro” quanto a seus próprios procedimentos e decisões. O “Relatório Brahimi” reconhece essa ambigüidade: ao mesmo tempo em que defende que o DOMP passe a ser financiado pelo orçamento regular da ONU e não por um orçamento paralelo para “atividades temporárias”, propugna uma série de mudanças no desenho institucional daquele órgão, com o fito de tornar mais eficiente, especialmente na formulação de políticas, o seu trabalho. Algumas mudanças já há muito haviam tido lugar na estrutura das próprias OMPs e, nesse sentido, o DOMP as institucionalizou (tais como a separação entre unidades civis e militares e entre unidades administrativas e logísticas, no seio do próprio DOMP). Outras mudanças diziam respeito à relação entre unidades já constituídas – por exemplo, colocar em contato a unidade de “lições aprendidas” e a unidade de formulação de estratégias. Enfim, mudanças também foram aventadas no relacionamento do DOMP com outros órgãos do sistema ONU. O “Relatório Brahimi” ressalta a relevância do ECOAH no tocante à coordenação das atividades de assistência humanitária intra e extra-ONU e, nesse sentido, sintonia seria requerida entre esse órgão do Secretariado e o DOMP (para que este último não fosse praticamente alijado do processo).

Desta feita, temos que o DOMP reflete com acuidade as mudanças ocorridas nas atividades das OMPs da ONU no período 1992-2000. Muitos padrões de ação foram fruto da contingência e dos desafios que colocaram essas OMPs “contra a parede”; mas também houve oportunidade para inovação e Aprendizado. Este *locus sui generis* do DOMP nas mudanças institucionais das OMPs da ONU é um espelho da mescla de instâncias de Adaptação e Aprendizado relativos às práticas das OMPs no período abordado. Podemos também nos perguntar se a nova concatenação das responsabilidades, no seio do “sistema ONU” de manutenção da

paz, que acabou tendo lugar em 8 anos, não seria em si uma inovação digna de nota. Esta indagação nos remete, curiosamente, a David Mitrany, para quem “as atividades de governo e similares, no século XX, se relacionam menos com a divisão de competências do que com integrar funções”⁶⁰⁵.

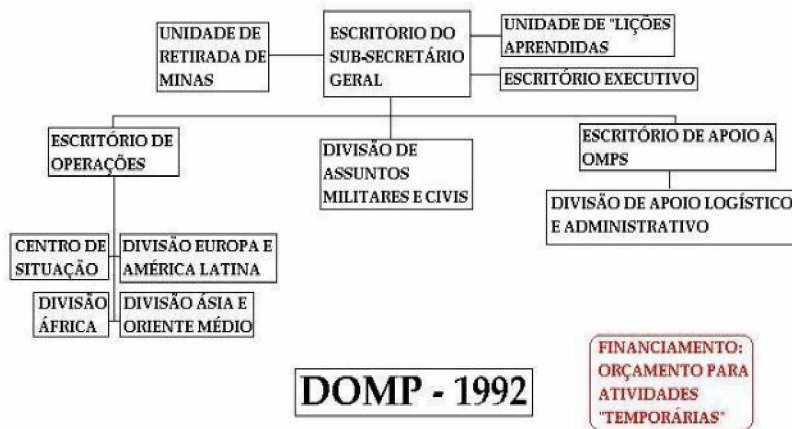


Figura 3: DOMP, 1992 (pós-“Uma Agenda para a Paz”)

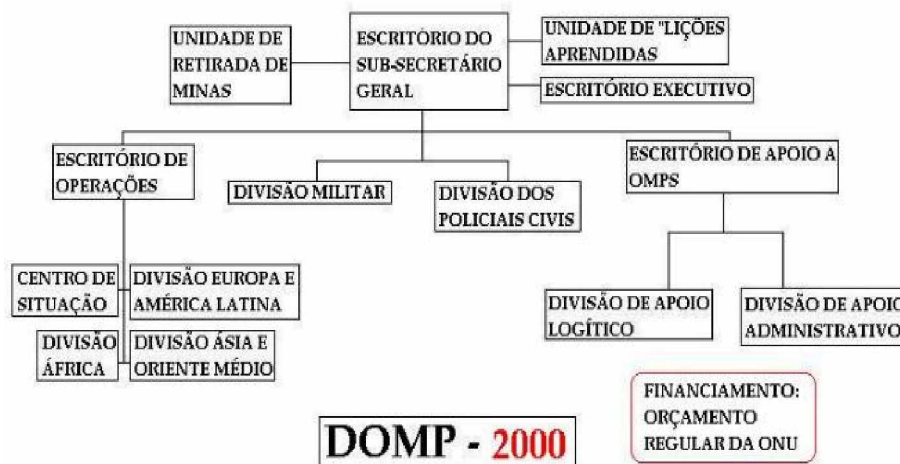


Figura 4: DOMP, 2000 (pós-“Relatório Brahimi”)

⁶⁰⁵ MITRANY, obra citada: 20

Ao fim e ao cabo, qual é o “quadro geral” que resulta da análise paralela dessas 13 sub-atividades das OMPs da ONU no período 1992-2000? Concatenando as análises, temos uma série de sobreposições de *manifestações de Adaptação e Aprendizado*. Percebe-se que as sub-atividades se entrecruzam em muitos pontos (o que dá margem para constatações de que alguns passos foram dados rumo à abordagem “holística”, “profundamente integrada” de “Uma Agenda para a Paz”). Buscando destacar “conjuntos de mudança” no seio de um fluxo social de “mudança contínua”, de antemão temos que não há nenhuma sub-atividade desprovida seja de manifestações de Aprendizado, seja de manifestações de Adaptação. Comparativamente, vê-se um ligeiro predomínio do Aprendizado frente à Adaptação no cômputo geral (a “margem” é bastante estreita, confrontado com inúmeros percalços no longo caminho que leva do entusiasmo manifesto em “Uma Agenda Para a Paz” até o “ajuste de contas” consideravelmente mais desiludido do “Relatório Brahimi”). Resta averiguar quão significativa é esta constatação de que a ONU “mais aprendeu do que se adaptou” no arco temporal 1992-2000. Na opinião do autor desse trabalho, não deveríamos ficar tão surpresos, diante de tal perspectiva de predomínio relativo do Aprendizado, a julgar pela escala, profundidade e gravidade dos acontecimentos que tiveram lugar entre 1992 e 2000 – um período dos mais decisivos na já longa história institucional da ONU e, sem dúvida, um período notavelmente conturbado das RIs. A avaliação contida no “Relatório Brahimi”, bastante crítica da atuação da ONU no período 1992-2000, nos indica, à primeira vista, que o Aprendizado foi insuficiente. Seria de se esperar muito mais, confrontados com o objetivo primordial da ONU conforme os termos de sua Carta constitutiva:

”A ONU foi fundada, nas palavras de sua Carta, para salvaguardar as gerações futuras do flagelo da guerra. Vencer esse desafio é a mais importante função da instituição e é, numa medida bastante significativa, a referência pelo qual as ações da organização são julgadas pelos povos aos quais foi criada para servir. No curso da última década, a ONU repetidamente falhou em vencer esse desafio – e hoje, continua incapaz de fazê-lo”⁶⁰⁶.

Questiono, porém, se temos que nos ater apenas ao “problema a ser resolvido”, nos termos de 1945. É possível prover uma resposta menos categórica

⁶⁰⁶ “Relatório Brahimi”, 2000: 8

às colocações do “Relatório Brahimi” (mesmo à luz de todos os percalços que tiveram lugar entre 1992 e 2000, mesmo com toda a série de reveses da ONU)?

Retomemos o *processo de mudança social, para além dos maniqueísmos e objetivos inertes no tempo e no espaço*. O mecanismo das OMPs emerge num contexto em que a ONU está impossibilitada de operar como “sistema de segurança coletivo” – a Guerra Fria. Com o fim da confrontação global das superpotências, oportunidades surgem para que a ONU realize a contento sua função de garantidora da segurança coletiva. Não obstante, suas OMPs vão bastante mais além dessa função primordial da organização, consagrada em sua Carta; as OMPs “multidimensionais” implodem a “moldura cooperativa” tal como estabelecida pela Carta (na qual, por sinal, não são mencionadas). Se a ONU encontra dificuldades para se reformar como instituição internacional (e esse foi um tema central ao longo do período considerado no presente trabalho), suas OMPs encarnam o espírito dos tempos, promovendo uma série de mudanças no “edifício ONU”, *violando as fronteiras cooperativas previamente traçadas*.

É por um tal motivo que todos os traços de *Aprendizado e Adaptação* são valiosos para a ONU na condição de agente social reflexivo. Os parâmetros de 1945 não são suficientes para lançar luz sobre o processo de mudança social profundo e “*desbordado*”, *violador de fronteiras*, que a ONU vivenciou, através das OMPs, entre 1992 e 2000. Lições foram muitas vezes amargas. Muito ainda há de ser feito, não para preencher uma lacuna nas atividades da ONU, mas para aperfeiçoar a multiplicidade de suas práticas. A guisa de conclusão, num tom mais alvissareiro, podemos contar com a frase que encerra “Uma Agenda Para a Paz” (nome apropriado, se a Paz é um norte a ser perseguido):

“Reforma é um processo contínuo, e melhorias não têm limite” ⁶⁰⁷.

⁶⁰⁷ “Uma Agenda para a Paz”, 1992: 17