

Temas Livres

Dois níveis de legitimidade no humanitarismo da ONU: tecnicismo e moralidade dos objetivos internacionais

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.3.8>

 **Letícia Rizzotti Lima**

Docente de Relações Internacionais no Centro Universitário Sagrado Coração. Doutoranda e Mestre pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional.

E-mail: leticia.rizzotti@unesp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0206-1865>

192

 **Alexandre Fuccille**

Professor da UNESP e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Docente permanente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP-Araraquara. Mestre em Ciência Política pela UFSCar e doutor em Ciência Política pela UNICAMP, pós-doutorado em Ciência Política pela USP e pós-doutorado em Relações Internacionais pela Universidad Complutense de Madrid/UCM.

E-mail: alexandre.fuccille@unesp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6779-3311>

RESUMO: Os 30 anos de humanitarismo multidimensional das Nações Unidas não produziram grandes sistematizações de *policy* sobre reconstrução política em operações de paz. Esse esforço tampouco consta na literatura que, apesar de ter produzido críticas sobre o modelo do humanitarismo, se debruçou sobre casos específicos ou leituras gerais dos postulados encampados. Este trabalho realiza a sistematização das respostas institucionais, via documentos que revelam os debates internos à Organização: resoluções do Conselho de Segurança e documentos coletados nos Arquivos da ONU em Nova Iorque. Esse conjunto documental revelou uma estratégia de produção de dois níveis de legitimidade para estruturar os instrumentos humanitários: a moralização da proteção e o pragmatismo tecnicista. Conclui-se que este eixo foi caminhado pelo envernizamento tecnocrata, despolitizando as categorias democráticas.

PALAVRAS-CHAVE: Humanitarismo; ONU; Reconstrução Política; Proteção; Legitimidade.

Recebido em: 11/08/2022

Aprovado em: 08/03/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

A ascensão do humanitarismo como braço da promoção de direitos humanos é um dos mais significativos fenômenos das últimas três décadas. A definição de humanitarismo neste trabalho consiste nos instrumentos de intervenção estatal, contidos por limites normativos vinculantes – neste caso, em vigor na Organização das Nações Unidas (ONU) –, e materializado em práticas securitárias que contêm sentidos interpretativos de determinada autoridade política. Neste sentido, a inauguração institucional de uma nova fase das intervenções onusianas no início dos anos 1990, chamada de operações multidimensionais (KENKEL, 2013), propiciou a ampliação de mecanismos do uso da força e dos objetivos de construção da paz, que revelaram novos objetivos da ação internacional. Este momento foi anunciado na Organização pelo documento “Uma Agenda para a Paz” (1992).

Neste contexto, foi construída uma importante narrativa sobre o dever de proteger da comunidade internacional que interseccionou a presença da ONU nas operações de paz à obrigação de efetivar instrumentos protetivos das populações afetadas por conflitos abertos, fosse na forma da proteção física ou da instalação de estruturas de direitos humanos. Esse imaginário foi anunciado mesmo como a realização do propósito de existir da Organização e, nesse novo quadro, permeia as recorrentes crises de legitimidade do setor desde então.

Esta conjunção produziu práticas de segurança multidimensionais unidas à formulação de espaços institucionais de representação democrática formal e reconstrução econômica fundada nos parâmetros financeiros internacionais (KALDOR, 2018). A este pacote, a literatura chamou de “paz liberal”. A caracterização dos componentes desta prescrição já foi bastante avaliada pela produção acadêmica e refletida sobre sua capacidade concreta de gerar dividendos locais para paz. Entretanto, há poucas iniciativas publicadas sobre o mapeamento institucional dos postulados de engajamento onusiano na intersecção entre o envio de operações de paz e previsões de reconstrução, considerando a atenção ao nexo proclamado pela Organização entre prevenção e reconstrução (SGNU, 1992; ICISS, 2001).

Esta costura de sentido dotou justificativas para intervenção com uma sofisticada retórica moralizante. Nesta linha, desenhou-se a colocação da ideia de proteção como um elemento galvanizador do engajamento internacional. Sem uma definição consolidada sobre o que “proteger” indica, seus significados podem variar da proteção física com o uso da força à construção de sistemas de Justiça e monitoramento eleitoral, com impacto persuasivo à defesa dos mecanismos internacionais.

A primazia protetiva ajusta os indicadores normativos de legitimidade, uma vez que transformou a função exclusivamente mediadora das tropas internacionais em expectativas de resolução dos focos de violência pelas equipes burocráticas multidimensionais. Deste modo, as perspectivas para o humanitarismo passaram da referência sobre o respeito procedimental do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pautado por pilares fundamentais da não ingerência à busca da realização protetiva fundada na autoridade deste mesmo Conselho. Os resultados produzidos

impactam na aceção da legitimidade dos expedientes como mensuradores de sua eficácia e natureza fiel aos princípios difusos da proteção, reiterando a precedência do *locus* procedimental.

Assim, este trabalho tem por objetivo buscar os parâmetros de democratização em contextos de pós-conflito, sob diferentes princípios intervencionistas nas três últimas décadas. Esse exercício empírico da documentação institucional permite perceber sentidos centrais na construção retórica das atividades da ONU, por ser pedra de toque entre a missão estabilizadora da violência – primaz nas operações de paz – e a promoção de direitos humanos.

Nessa análise foram desvelados dois ramos principais de dados que constroem a interpretação para o desenvolvimento político das ações e seus entraves, revelando o embate entre o dissenso político e o verniz técnico do ferramental institucional. O primeiro é a análise da presença de categorias de reconstrução política em resoluções do CSNU. Estes dados revelam a prevalência do vocabulário sobre proteção aliado aos signos da reconstrução. De modo restrito, os elementos de democracia são executados em três chaves: formulação de instituições governamentais com vistas à responsividade popular, promoção dos direitos humanos e realização formal de eleições livres e justas. Já neste momento fica clara a predileção pela referência ao *rule of law*, evitado de tecnicismo em oposição ao baixo uso dos adjetivos politizados da democracia. O segundo eixo, por seu turno, trata da pesquisa de documentos institucionais nos arquivos da Organização, restritas ao *Department of Peacekeeping Operations* e o *Department of Political Affairs*. Em razão da política de confidencialidade e acesso documental da ONU não foi possível esgotar os documentos dos anos 1990 até o tempo presente, sendo viável apenas o recolhimento documental dos mandatos de Boutros-Ghali e de Kofi Annan quando secretários-gerais. Entretanto, a seleção destes papéis foi realizada sistematicamente, estruturando uma análise documental ampla.

194

Com essa averiguação, os resultados demonstram o uso de uma lógica de dois níveis que preconiza as atividades de reconstrução política como um esteio operacional e gerencial, e usa da retórica de proteção como sustentador moral do engajamento. O terceiro e último momento completa a averiguação dos debates de operacionalização, com componentes gerais do estado da arte das discussões intrainstitucionais, e a reflexão sobre as implicações dessa estratégia consolidada na atual crise de legitimidade do humanitarismo. Esse esforço também tem o condão de publicizar uma relevante sistematização documental, guardada nos arquivos da ONU, que atravessam os debates mais clássicos sobre operações de paz, mas que aqui são expostos pela expressão concreta da produção normativa institucional, e assim delineiam as encruzilhadas da própria Organização nas sucessivas crises do pilar de paz e segurança desde os anos 1990.

Conclui-se que houve um processo de reificação da axiologia protetiva, restringindo as ações internacionais ao envernizar o empenho de construção das instituições nacionais com argumentos tecnocráticos para levar a cabo processos eleitorais e diretrizes de instituições estatais. O destaque desta trajetória é a paridade entre o aprofundamento do pragmatismo por parte do corpo burocrático, como forma de aplicar os itens democráticos alijados da disputa política sobre seus significados, e o

alargamento do senso protetivo para justificativa moral das práticas humanitárias. Assim, a crítica que surge deste cenário é justamente a tentativa de despolitização da ação internacional, que limita em larga escala os instrumentos institucionais e não aprofunda debates centrais sobre seus objetivos concretos e consequências perenes.

2 Formação de categorias democráticas: desenho metodológico

As Nações Unidas incorporaram, a partir dos anos 1990, ações de reconstrução política pós-conflito que demandavam a atuação direta no corpo burocrático e político dos Estados. Dentre as atividades exercidas estão: a escrita de novas Constituições, o treinamento do setor de Justiça, a reforma dos setores de segurança, a condução de eleições diretas, entre outras, mesmo com a dissonância flagrante sobre o *status* e as características de regimes democráticos na comunidade internacional (FOX, ROTH, 2000).

Apesar da reiterada afirmação de que essa atuação não transformava princípios basilares de não ingerência, é possível perceber certa desarmonia entre essa postura e a operacionalização das missões já na formulação dos mandatos de envio emitidos pelo CSNU. Esses documentos contêm princípios fundamentais que regem as operações de paz, como a descrição sobre o uso da força – com implicação do capítulo VI ou VII da Carta de São Francisco – e eixos centrais de atuação das missões. As permissões não descrevem a realização concreta das atividades em campo, mas sim o rol ampliado de atuação.

A sistematização destes pontos no escopo das resoluções, especialmente a partir dos 1990, permite comprovar dois movimentos simbióticos nesta fase do humanitarismo: a ampliação dos componentes das operações de paz com elementos de desenvolvimento e democracia, a partir da lógica da reconstrução civil e estabilidade social, e o uso profícuo do capítulo VII (uso da força) com a prerrogativa de defesa das tropas e proteção de civis. Assim, é viável identificar tendências gerais nos documentos autorizadores e inferir seus significados.

Estas categorias constituem “itens de sentido” nos moldes do método de análise de conteúdo, isto é, categorias de análise a fim de ordenar e recensar o conjunto de documentos disponíveis (BARDIN, 2011). A partir da divisão preliminar de mandatos iniciais das missões, foi possível elencar quatro itens de sentido: “*democracy*”; “*rule of law*”; “*free and fair elections*”; e “*human rights promotion*”¹. Ao lado dessas expressões inclui-se o uso explícito da palavra “democracia” nestes

¹ De 67 mandatos, para 47 missões do *DPKO*, iniciadas desde os anos 1990 e já encerradas, 29 contêm referência à construção de instituições nacionais, associadas ao *rule of law*, 22 fazem menção aos parâmetros de direitos humanos e 31 preveem apoio eleitoral e/ou estruturas democráticas. Das 9 missões do *DPKO* em andamento até janeiro de 2019, 4 mandatos mencionam formação institucional, 6 operam com expressões de direitos humanos e 2 operam com objetivos explícitos para o modelo de Estado democrático de Direito. Nas 15 missões enviadas, desde os anos 1990 e já encerradas pelo *DPA*, dos seus 17 mandatos, 8 usam o espectro de construção e fortalecimento institucional, 9 valem-se da promoção e proteção de direitos humanos e 6 têm referência ao Estado democrático e/ou assistência eleitoral. Por fim, das 8 missões

documentos. O termo “*protection*” foi adicionado neste rol como uma quinta categoria, a fim de viabilizar a análise conjugada do setor de reconstrução política à patente ampliação desta categoria como justificativa para o envio de operações.

Com acesso a uma ferramenta interna da ONU que compila todas as decisões do CSNU², foi possível gerar os resultados sobre a utilização das categorias eleitas no conjunto total das resoluções emitidas, obedecendo às regras metodológicas da exaustividade e da homogeneidade³. Nesta base, cada aparição dos itens destacados nestes documentos representa uma ocorrência enunciada, repetindo o aparecimento das resoluções quantas vezes necessárias. Os resultados totais são 2.748 ocorrências das categorias em resoluções, no conjunto de 639 documentos distintos, utilizando “*democracy*” 196 vezes, “*rule of law*” 682, “*free and fair elections*” 34, “*human rights promotion*” 11 e “*protection*” 1.998 vezes.

Para excluir sentidos como “proteção de pessoal” ou mesmo “proteção de áreas atingidas”, duas providências foram tomadas: a primeira foi a busca com funções dos termos “*protection of civilians*” e “*civilian protection*”, e a segunda foi a leitura dos 1.998 trechos resultantes da primeira contagem. As ocorrências para “*protection of civilians*” e “*civilian protection*” foram, respectivamente, 612 e 16. Já a seleção manual separou 1.380 ocorrências no total⁴. Esta interpretação individual levou a identificação de “*protection*” em dois principais sentidos: a decisão de medidas de proteção física de civis em contextos de violência aberta, e a remissão a garantia de direitos humanos e liberdades civis (como acesso à Justiça, retorno de deslocados internos e o uso específico de “*human rights protection*”). Estes sentidos não são excludentes, se intercambiam na tentativa de definição do que proteção internacional deveria desempenhar em operações de paz.

Nesta linha, os três vieses gerais inicialmente destacados concretizariam direitos abrangentes (como a responsividade popular e o acesso à Justiça) e gerariam expectativa de estabilização da violência por meio de acordos políticos, efetivando a formulação de uma moldura geral à atuação onusiana a partir de preceitos institucionais. A tabela abaixo sistematiza os achados sobre o aumento do uso desses vocabulários:

do DPA em andamento até janeiro de 2019, 5 dos 10 mandatos incorporam previsão de formação institucional e *rule of law*, também 5 preveem parâmetros de direitos humanos, e 3 objetivam a realização de eleições. Esse levantamento foi feito *in loco* na sede da ONU em Nova Iorque.

² Viabilizada por uma fonte reservada dentro da Organização.

³ É imperativo alertar que esta busca feita é possível em documentos expedidos a partir de 1º de janeiro de 1994, data de instalação institucional da ferramenta. O arquivo, em posse dos autores, contém a ocorrência das categorias entre 1º de janeiro de 1994 a 10 de outubro de 2019.

⁴ Essas quantidades expressam o período total disponibilizado pelo arquivo (1º de janeiro de 1994 a 10 de outubro de 2019).

Tabela 1 - Sumarização de ocorrências das categorias definidas nas resoluções do CSNU, entre 1995 e 2019

	Resoluções identificadas	Human rights promotion	Free and fair elections	Rule of law	Democracy⁵	Protection
1995-1999	68	00	09	11	37	46
2000-2004	77	01	09	33	28	112
2005-2009	142	03	06	133	36	214
2010-2014	169	05	06	272	42	449
2015-2019	173	02	03	233	33	550
Total	629	11	33	682	176	1.371

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pela ferramenta interna de catalogação das decisões do CSNU da ONU.

Esta compilação comprova a vocalidade do Conselho, com mandatos para intervenções e reconstruções, implicando o nexos entre o dever de proteção e a estabilidade social.

197

O uso da promoção de direitos humanos foi bastante tímido e reticente. Das 11 vezes em que o termo foi utilizado, sete foram em decisões sobre a situação na Libéria, duas em relatórios do secretário-geral sobre o Sudão aprovados como resolução e outras duas em decisões sobre a Guiné Bissau. Ainda que haja concordância sobre a centralidade do pilar de direitos humanos contido na ONU, seu uso explícito é bastante constricto e pouco aceito no âmbito do CSNU. Esta característica não apequena este eixo, mas sim demonstra que o elemento moralizador (a proteção de direitos humanos como razão de ser da Organização) permeia a prática intervencionista como esteio narrativo sem romper com a barreira concreta da não interferência.

O uso de eleições livres e justas mostra-se em declínio no CSNU. Sua associação é feita a dois caminhos majoritários: o primeiro estrito à execução de auxílio técnico às eleições e o segundo como elemento estabilizador. A mais restrita é largamente aceita pela Organização sob a alcunha de “assistência eleitoral”, com a ressalva de que esta prática é demandada pelos Estados. Ainda que exista um elo entre a realização de eleições e a consolidação de direitos amplos, a ONU não explicita sua aposta neste campo, e usa o expediente eleitoral como passo estratégico na contenção de beligerâncias.

⁵ Foram retiradas 14 ocorrências que eram nomes próprios de partes integrantes em negociações como “Congolese Rally for Democracy” (S/RES/1258 [1999]); “Forces/Front for the Defence of Democracy” (S/RES/1332 [2000]; S/RES/1375 [2001]); “Liberians United for Reconciliation and Democracy”(S/RES/1478 [2003]; S/RES/1497 [2003]; S/RES/1509 [2003]; S/RES/1521 [2003]) e “National Council for the recovery of the State” (S/RES/2056 [2012]).

Assim, esta categoria figura na análise com o reconhecimento de instrumentos ligados ao imaginário democrático, inclusive em razão da tímida referência a esta agenda nos mandatos do CSNU.

O setor de reconstrução política consolidado nas decisões do Conselho é da formulação institucional com atenção aos setores de Justiça pelo expediente do *rule of law*, aparecendo em referência à salvaguarda de direitos fundamentais, em consonância com a ideia de que instituições garantidoras do “primado da lei” são centrais na reconstrução política e capazes de vincular governos à força da lei (SAMUELS, 2006). A narrativa humanitária gerou iniciativas cunhadas por “manuais de boas práticas” (*best practices*), com noções fortemente tecnicistas sobre os aparatos de Justiça (TAYLOR, 2016) e que exportaram moldes do direito público ocidental, permeadas de críticas de imperialismo (NATARAJAN, 2016). O largo uso da categoria pelo CSNU indica abertura a perspectivas de auxílio infraestrutural e supostamente técnico em setores cruciais do Estado.

Um último item referente à reconstrução política é o uso de “*democracy*”. Mesmo com a inclusão da democracia ao lado da afirmação de direitos – como em *rule of law* e para o desenvolvimento – essa categoria não foi aceita largamente, sendo usada como espectro genérico de condução política, majoritariamente ligado à realização de eleições. A despeito do seu maior uso em comparação a “*human rights promotion*” e “*free and fair elections*”, “*democracy*”, o termo aproxima-se mais destes do que do “*rule of law*”. Uma explicação razoável para este cenário é a impressão de que as três tímidas categorias detêm tons de ingerência explícitos nos debates, isto é, a falta de verniz técnico deixa pouco espaço para aceitação dessas provisões na disputada arena política do CSNU – notadamente marcada por posições de santidade da soberania territorial e não interferência em assuntos domésticos, respectivamente, sustentados pelos membros permanentes Rússia e China.

Forma-se, portanto, uma figura curiosa nas práticas de reconstrução política: se por um lado há a persistência deste arcabouço no âmbito burocrático, na seara política de autorização dos mandatos não parece ampla a aceitação na referência a determinação da governança. A disparidade entre o uso de *rule of law* e as outras categorias demonstra a preconização de instrumentos com verniz tecnocrata na linguagem do Conselho.

Vale ressaltar que esta divisão não se apresenta nas categorias de proteção. A noção protetiva aparece em duas vertentes complementares. A primeira, ligada ao uso da força, remete ao exercício da proteção física, amplamente discutido a partir de 1995 (com a publicação do “Suplemento de Uma Agenda Para Paz”), aludindo aos objetivos de salvaguarda direta da vida das pessoas. A segunda utilização de “*protection*” refere-se ao resguardo a direitos fundamentais, com a força dos mandatos se distinguindo do sentido anterior: à proteção física há uma clara indicação da responsabilidade internacional, já no amparo à promoção de direitos, e os textos têm tons recomendatórios. Esta forma abrange o treinamento policial, a formulação de políticas públicas contra violência sexual e de gênero, fortalecimento normativo da proteção infantil, entre outros. A interlocução destas duas frentes é feita pela proteção, capaz de articular prolificamente o intercambiamento de seus sentidos.

3 Documentos do Secretariado: articulação do ferramental burocrático

Apesar da preponderância jurídico-política do CSNU na influência das operações de paz, é preciso matizar o papel da liderança institucional para o engendramento desta agenda. Uma vez que as pautas secretariais demonstram grandes diretrizes e têm o condão de criar tópicos de trabalho da ação internacional, contudo são normalmente descreditados na literatura pela limitação decisória formal. Assim, esta seção versa sobre a formulação das práticas de reconstrução no Secretariado dos mandatos referentes a Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) e ao início de Kofi Annan (1997-2006), feitas por meio de consulta física na ONU em Nova Iorque. Para o período subsequente, coletou-se documentos não confidenciais no repositório digital dos arquivos. Em ambos os casos a busca foi feita a partir do eixo departamental, selecionando o DPKO e o DPA⁶. Esse conjunto de fontes demonstra a antecipação de reformas do humanitarismo onusiano nas leituras e comunicações burocráticas, revelando também a produção de interpretações que se espalharam na prática das operações de paz.

A década de 1990 foi marcada pela produção recorrente de relatórios que avaliavam as opções da ONU às então chamadas intervenções humanitárias. É interessante dividir o debate do processo institucional e as negociações políticas no CSNU entre a recepção da proposta de “Uma Agenda para Paz” (1992) – destacado seu enfático otimismo – e o desenrolar das diretrizes operacionais, especialmente após 1994 (na esteira crítica do Genocídio de Ruanda), culminando na reforma do “Suplemento de Uma Agenda para Paz” (1995). A apresentação de “Uma Agenda para Paz” levantou a democratização nacional correlata à “democratização internacional” como aspecto do *rule of law* internacional (UNITED NATIONS, 1992a), dotando o espaço decisório de legitimidade. A recepção inicial foi razoavelmente positiva, com o relatório sobre a aceitação da pauta no Debate Geral de 1992 demonstrando que havia pouquíssimas reticências sobre a execução do dever internacional (UNITED NATIONS, 1992b).

Esta moldura contou, desde o princípio, com um pragmatismo arraigado no elo entre proteção e estabilização. No eixo das características democráticas, foi construído um ferramental vinculado à “assistência”, tentando distanciar o caráter de ingerência e eivando as atividades de tecnicismos. Poucos meses depois, a Assembleia Geral aprovou o estabelecimento da Unidade de Assistência Eleitoral no Secretariado (UNITED NATIONS, 1993a).

Mesmo com as perspectivas de ampliação do escopo de atividades da ONU, os debates sobre pontos centrais de “Uma Agenda para Paz” continuaram no âmbito do Conselho e demonstraram maiores discordâncias do que havia sido prospectado pela equipe burocrática (UNITED NATIONS, 1993b). Neste momento, a dinâmica entre um avanço retórico moral e um freio concreto nos

⁶ Ver em: <<https://search.archives.un.org/secretary-general-boutros-boutros-ghali-1992-1996>> e <<https://search.archives.un.org/secretary-general-kofi-annan-1997-2006>> acessado em outubro de 2020. Não constavam no repositório digital até a consulta as pastas departamentais do mandato de Ban Ki-moon (2007-2016).

expedientes protetivos já estava posta e passou a conduzir as transformações do humanitarismo desde então.

Ademais, os objetivos de democratização tornaram-se recorrentes no escopo das missões dialogando com as ameaças à paz e à segurança internacional. Despontava o uso da “moralidade democrática” como importante recurso retórico escorando a propagação do ideário liberal, porém fora da exequibilidade das atividades onusianas (KENNEDY, 2004). Neste sentido, a figura desde o princípio é formada em dois níveis: veiculada narrativamente como dever moralizante da comunidade internacional, e operacionalizada estratégica e taticamente na contenção da violência.

No momento de formulação desta dinâmica dialógica, o Genocídio de Ruanda foi episódio chave na trajetória do humanitarismo. Os debates no CSNU revelam como a morosidade e resistência de seus membros impediu o envio de tropas preparadas. Desde então, o otimismo questionável transformou-se na determinação da proteção de civis em primeiro plano com instrumentos militares (UNITED NATIONS, 1994a). Essa prioridade tornou-se o gatilho e o conduíte para o uso da força, e a estabilização como objetivo-fim ganhou primazia nas operações.

A necessidade de robustecer as atividades e coordená-las resultou na proposta de transferência da unidade de assistência eleitoral para o DPKO para sanar questões hierárquicas (UNITED NATIONS, 1994b). Foi iniciado um processo institucional de reestruturação das operações na segunda metade de 1994, transformando o debate político no CSNU. Este é mais um indício de que a realização de eleições e a consolidação de instituições são articuladas pela estabilização sociopolítica, resultando os processos eleitorais como atividade-meio. A realocação da unidade teve o argumento de que a assistência eleitoral é correlata às funções logísticas e então deveria ser de responsabilidade militar (UNITED NATIONS, 1994c)⁷.

Abriu-se um segundo momento de reformas em que a preconização operacional, sem avanços estratégicos concretos, condicionou a realização de eleições para engendrar transição política interna, e a passagem do encargo da ONU. Isso autorizou, em certa medida, a desresponsabilização da Organização pela aparência democrática como articuladora da representatividade.

O debate posto no alto escalão burocrático foi a definição da Organização sobre “democratização”. Cientes da controvérsia entre os Estados, a produção de mais um relatório sobre “*new and restored democracies*”, em 1995, encontrou-se com o impasse em declarar a aceção destes termos e de elencar os entendimentos e compromissos do Secretariado. O posicionamento de Boutros-Ghali foi de descartar características específicas do regime democrático e atestar que a “*democratization is a process and not an end-state*” (UNITED NATIONS, 1995b).

Concomitantemente, o Secretariado debruçou-se sobre reformas estruturais das operações de paz. A sinalização pelo uso da força no “Suplemento de Uma Agenda para Paz” e o impacto do massacre de Srebrenica ampliaram a desconfiança sobre a eficácia das missões, discutindo como retratar

⁷ Apesar deste entendimento, a mudança foi amplamente rechaçada pelos Estados-membros e a unidade voltou ao DPA já em 1995 (United Nations 1995a).

“sucessos” e “fracassos” das operações (UNITED NATIONS, 1995c), o caráter estratégico como solução militar ou ferramenta ampla de estabilização (UNITED NATIONS, 1995d), e o aprofundamento das noções de *peacebuilding* provocado pelos não-alinhados – frisando sua oposição ao “*nation-building*” (UNITED NATIONS, 1995e).

Nesse contexto, o protagonismo de Boutros-Ghali destoou dos encaminhamentos institucionais e consensos estatais. Nesta antecipada crise dos mecanismos intervencionistas, em que os episódios em Ruanda e Srebrenica expuseram os limites do modelo de *peacekeeping*, o secretário-geral publicou uma proposta nos moldes da popular agenda para paz, que não encontrou a mesma receptividade: o relatório “Uma Agenda Para Democratização”, lançado em dezembro de 1996. Durante a primeira – e talvez mais crucial – tensão de legitimidade dos instrumentos de segurança, a aposta foi encampar expedientes sobre o papel supostamente técnico da Organização em apoiar as políticas nacionais. A sugestão não foi bem recebida e acabou esquecida nos documentos oficiais e na literatura. Assim, a comunicação institucional ao final do mandato de Boutros-Ghali aponta o descompasso entre a formulação da retórica protetiva alargadora de mecanismos e funções na ONU – central no cenário político de alargamento dos instrumentos humanitários –, e a capacidade da Organização em consolidar essas práticas, cristalizando o flanco militar para sanar pontos de toque entre a força e a proteção.

201

Após o veto dos EUA à recondução de Boutros-Ghali, Kofi Annan foi eleito para chefiar a ONU. Annan logo estabeleceu uma agenda de reforma institucional que atravessou seu mandato. De pronto, a contenda sobre as funções do DPA foi apaziguada com a alocação das atividades de *peacebuilding* e o apoio aos temas de assistência eleitoral no departamento (UNITED NATIONS, 1997a), atendendo a postura de Estados membros. O tópico da promoção democrática era esperado no primeiro relatório do novo secretário sobre o apoio às novas e restauradas democracias à sombra da publicação final de Boutros-Ghali. A comunicação interna revela a tentativa de despolitizar a atuação da Organização, colocando suas funções técnicas como carro-chefe (UNITED NATIONS, 1997b). A definição a cargo da III Conferência Internacional de Democracias Novas e Restauradas (1997) foi a de que não havia um modelo único de democracia (UNITED NATIONS, 1998a), com as produções voltando-se para os campos operacionais de coordenação e treinamento de equipes (UNITED NATIONS, 1998b), com diretrizes sobre o suporte administrativo na Divisão de Assistência Eleitoral (UNITED NATIONS, 1998c).

As discussões sobre *peacebuilding* foram encaminhadas no âmbito do CSNU. O debate interno aponta que não havia inovações contundentes dos Estados para a atuação da Organização, mas sim a preocupação – especialmente por Rússia, China e Brasil – de limitar práticas de ingerência. Representantes dos não-alinhados advogavam pelo maior envolvimento da Assembleia Geral no tema. Conceitualmente, consensos centrais foram estabelecidos: o primeiro sobre o protagonismo do Secretariado como mediador político e coordenador de políticas; a centralidade da ligação entre *peacebuilding* e prevenção para atingir causas profundas dos conflitos internos e, derradeiramente, a

correlação consolidada entre *peacekeeping* e *peacebuilding* nos mandatos do CSNU (UNITED NATIONS, 1999a).

As reformas no setor de paz e segurança passaram a remeter questões majoritariamente retratadas como operacionais, que não afetariam princípios de não-intervenção, não afrontariam consensos políticos, e poderiam ajustar-se aos desafios locais com pouco ou nenhum escrutínio político. Este movimento foi razoavelmente bem-sucedido, robustecendo o engajamento da ONU, travada na evolução do debate entre os Estados.

A consolidação da proteção a civis compôs o espectro dessas mudanças. Suas menções iniciais referiam às violações do direito internacional (UNITED NATIONS, 1999b) que proscreve historicamente ataques armados às populações civis. No segundo semestre de 1999, a formulação do “espírito protetivo” foi incluída nas manifestações do secretário-geral para galvanizar esforços e recursos para as operações encampadas, defendendo o dever de proteção como mandato central da Organização (UNITED NATIONS, 1999c). A eclosão da guerra do Kosovo e sua narrativa de legitimidade (KENNEDY, 2004) foram primordiais o desenvolvimento deste ramo como protagonista.

202

O comportamento de Annan frente às reformas é um tradutor profícuo do avanço das práticas intervencionistas. Enquanto defendia expedientes em consonância com os limites da soberania territorial, arguindo a restrição as invenções organizacionais no nível operacional e cumprindo os mandatos do Conselho, o secretário embalou uma narrativa moralizante que prometia resguardar vidas e manter a legitimidade da ONU como foro da autoridade do uso da força. Essa é a expressão mais significativa da separação de dois níveis de legitimidade sobre o humanitarismo das Nações Unidas: se por um lado há uma preocupação sobre a justificativa moral apoiada na proteção de direitos humanos, por outro é fundamental refrear a disputa sobre o significado político do uso da força e a implantação de elementos controversos na restauração democrática.

Neste contexto de tensão sobre o engajamento internacional, foi realizado o painel produtor do Relatório Brahimi (2000). O texto defende a importância de mandatos claros, regras de engajamento robustas e forças equipadas para deter a violência direta (UNITED NATIONS, 2000). Mesmo defendendo as mudanças como gerenciais, o alargamento do mandato bélico esbarrava na restrição do uso da força pelos *peacekeepers*. Annan usou de uma estratégia sofisticada: enquanto espalhava a narrativa protetiva, submeteu significativas alterações, expressas pelo uso da força, como reformas operacionais que fortaleceriam consensos estatais e cumpriria objetivos constitucionais da Carta de São Francisco. O secretário consolidou esses dois níveis, passíveis de intercâmbio, que propiciavam o avanço dos mecanismos de intervenção, sem desnudar afrontas às decisões estatais. A moralização da proteção criou um espaço discursivo de galvanização política que permitiu reformas alegando o cumprimento de função da Organização.

Os limites políticos da democratização mostravam-se mais difíceis de serem superados pelo tecnicismo. Com a expressão detalhada sobre nexos entre democratização - boa governança - direitos

humanos – desenvolvimento - paz, incluindo responsividade popular e *rule of law*, o corpo burocrático reconhecia entraves políticos nas definições de democratização e de democracia. Mesmo com a clara necessidade de aprofundar consensos políticos, o *peacebuilding* no Relatório Brahimi usa o padrão de dois níveis. O documento foi anunciado como roteiro prático, não como formulação de *policy*, reforçando características como o uso de capacidade multidisciplinar para promoção de direitos humanos e o elo entre *peacebuilding* e prevenção. Também elencou quatro objetivos-chave: consolidação da segurança interna e externa; fortalecimento das instituições políticas com boa governança; promoção da reabilitação e transformação econômica e social; e apoio para o diálogo político interno e reconciliação nacional (UNITED NATIONS, 2001a).

Esta lógica foi consolidada pela inclusão das atividades de *peacebuilding* como estratégia de retirada dos contingentes internacionais de contextos pós-conflito. Com quase uma década de intervenções controversas, a impressão internacional era de fracassos nos engajamentos, perpetuando a instabilidade regional (KALDOR, 2018). Assim, o Secretariado dedicou-se ao eixo operativo de paz e segurança sob o mote “*no exit without a strategy*”. Era fundamental sinalizar que a Organização tinha planos estruturados para aportes específicos, sem alongar indeterminadamente suas presenças. A aposta institucional foi fortalecer o *peacebuilding* como detentor sustentável da violência (UNITED NATIONS, 2001a), insistindo na inclusão das atividades nos mandatos do CSNU para construção de instituições nacionais legitimadas (UNITED NATIONS, 2001b).

203

Os debates sobre *peacebuilding* voltaram-se às saídas estratégicas das operações (UNITED NATIONS, 2001c), isto é, ao invés de compor o campo de construção social, a função do *peacebuilding* – especialmente no setor político-institucional – foi transformada para garantir o mínimo de estabilidade local para a retirada dos contingentes militares internacionais. Este viés emergencial, presente na evolução do humanitarismo desde então, foi consolidado pela ascensão dos argumentos protetivos como protagonistas no debate internacional. A elevação da proteção de civis privilegiou o olhar contingente, que destina a alocação de recursos para lugares mais instáveis.

Esta escolha revela novamente a lógica de dois níveis das reformas operacionais: lastreados na retórica protetiva que galvanizou apoio e consenso, a controversa reconstrução política foi transformada em instrumento operativo, com alcance limitado, esvaziando a contenda política sobre suas definições mais amplas. As atividades de implementação democrática foram alocadas em agências – especialmente Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e DPA – evitando oposição dos Estados membros, e arregimentando apoio a essas práticas tecnicistas (UNITED NATIONS, 2002a).

A separação dos três flancos – formulação de instituições, com vistas à responsividade popular, especialmente os setores de Justiça; promoção de direitos humanos; e realização formal de eleições livres e justas – traduzem os eixos mais significantes que costuram o encontro entre a assistência técnica e a aceitação política do envolvimento internacional nas intervenções. A continuidade desses temas demonstra a resiliência destas práticas na institucionalidade (UNITED NATIONS, 2004a),

mostrando um molde plástico para efetivar o engajamento apesar de oposições conceituais, alternativo a escassez de recursos materiais e maleável ao apelo moral vigente. Este modelo é claramente percebido nas resoluções aprovadas do CSNU, demonstrando a incorporação da lógica empenhada pelo secretariado nas decisões executivas da Organização.

As transformações organizacionais finais do mandato de Annan se detiveram à criação da *Peacebuilding Commission* (PBC), recomendada por um painel antecipado à reunião do aniversário de 60 anos da Organização (UNITED NATIONS, 2004b), e a instalação do *Peacebuilding Support Office* (PBSO), criado para desafogar os recursos do DPA e gerir a coordenação das atividades de *peacebuilding* (UNITED NATIONS, 2005).

A década de Annan estabeleceu uma atuação que manteve consensos estatais sobre princípios gerais do engajamento, e estruturou ações com rótulo técnico sobre atividades em campo. Práticas de *peacebuilding* capazes de ganhar verniz tecnicista foram incorporadas como parte dos ajustes operacionais, sem que houvesse acerto nos entendimentos conceituais mais amplos. Foi cristalizado o binômio da proteção-estabilização, indicativa da reconstrução política como parte da estratégia de intervenção, respondendo à retórica protetiva justificadora do envolvimento internacional.

4 Permanência da estratégia de dois níveis na crise atual

204

A dificuldade de consensos durante o mandato de Ban Ki-moon foi reativa à má execução de avanços significativos nos dispositivos de proteção ao longo da década. Mesmo sem a disponibilidade das discussões burocráticas, a publicação de diretrizes para proteção de civis (2015) e os relatórios de implementação do princípio de Responsabilidade de Proteger (R2P) (2009, 2010 e 2015) revelam insistência e alguma incorporação de práticas internacionais sob este signo. Estes avanços seguiram os dois níveis consolidados anteriormente: enquanto fomentava-se o debate alargado pela R2P, com tons moralizando sobre a flexibilização da soberania territorial (WELSH, 2013), a proteção de civis constituiu um dos mais significativos eixos das operações de paz, ampliando as características e condições de sua execução em campo (SHARLAND, 2019), ajustando seus recursos ao tecnicismo operacional.

Contudo, esse processo encontrou seu limite já no início dos anos 2010. O uso inédito da R2P, em 2011, mostra a sustentação de concordância para avaliar uma incursão armada, com governo ainda estabelecido na Líbia, francamente autorizada pelo CSNU. A fratura posta há uma década implica na ruptura da aceitação dos fundamentos intervencionistas presentes desde os anos 1990 – especialmente no campo de consentimento do Estado anfitrião –, para além da impressão de que o dissenso instalado é restrito às questões procedimentais do uso da força (BELLAMY, 2011; WELSH, 2013).

Apesar da ausência documental, o contexto das impressões atuais é sabidamente de crise de legitimidade dos mecanismos intervencionistas. A paralisação do Conselho em agir na Síria, franqueadas especialmente por Rússia e China, fez com que agendas sobre o engajamento multilateral

estacionassem sob a autoridade do CSNU – gerando grave descrédito destes expedientes. Quando António Guterres assumiu a Secretaria Geral em janeiro de 2017, a guerra síria se arrastava como um peso incômodo na eficácia dos instrumentos de paz e proteção civil pelo desacordo político crucial após a experiência líbia com R2P.

Repetindo seus antecessores, Guterres fez uma reforma administrativa no setor de paz e segurança, que transformou o antigo DPKO em DPO (*Department of Peace Operations*), e o DPA em DPPA (*Department of Peacebuilding and Political Affairs*). Esta estrutura é vigente desde janeiro de 2019 e o secretário usou o mote de “*primacy of politics*” a fim de remodelar a coordenação das operações (SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p.2).

A ênfase central da reforma estava na coordenação com os pilares de direitos humanos e desenvolvimento, relacionando-se com o sentimento de falta de integração dos trabalhos no campo, e com a urgência de otimizar recursos, considerando a atual resistência dos Estados em aportar mais ativos financeiros e militares. O novo desenho de responsabilidades organiza uma abordagem linear, a fim de responder às alegações de “*Christmas tree mandates*”. O jargão se refere no idioma burocrático às missões multidimensionais que se tornaram “grandes demais para serem concretizadas”. A alegoria dialoga com questões das atividades nas várias vertentes missionárias, acopladas para além dos propósitos restritos de manutenção da paz e como esta prática tornou-se insustentável para os recursos disponíveis.

205

O modelo congregaria capacidades específicas de cada localidade, atentando aos contextos políticos particulares, contudo seguindo agendas mais amplas da ONU na organização dos eixos de trabalho. Este anúncio contempla uma hibridez que atende às reclamações de setores envolvidos, porém faz permanecer no escopo principiológico e ideacional da Organização enquanto guia decisório, dando ao léxico narrativo onusiano plasticidade para diversos contextos materiais (KENNEDY, 2004).

No nível organizacional, formou-se um repertório ferramental de engajamento internacional. A atenção às experiências progressas e suas transformações confirmam um aspecto evolutivo em suas práticas, sobrepondo comportamentos e instrumentos, mas também modelando novas formas de atuação internacional (KENKEL, 2013).

A busca por resultados das missões segue voltada às prioridades dos mandatos do CSNU, que elencam objetivos das operações como realização de eleições, estabilização local e durabilidade da paz. Estes apontamentos destacam a existência de significativa interconexão entre objetivos politicamente orientados pelo CSNU, e adaptações burocráticas, como a adoção do léxico da “estabilização” recentemente (KALDOR, 2018). Isto não significa argumentar que os temas e atuações institucionais são simplesmente distorcidos por interesses políticos com julgamento moral, mas sim que instrumentos supostamente técnicos respondem a consensos construídos no Conselho como uma forma programática de produção da legitimidade destes expedientes.

Esta dinâmica também dita a reconstrução política. Para dissuadir controvérsias, existe um desvio sistemático da burocracia de adjetivações “democráticas”. Expressões como “socialmente

arraigado”, “participação da sociedade civil”, “instituições sólidas e transparentes” estão nos modelos institucionais para descrever características desejáveis nos contextos pós-conflito. Para realização de eleições diretas, a requisição do Estado anfitrião é valorizada como justificativa da presença da Organização – enfaticamente retratada como assistente técnica. Aborda-se a construção das instituições políticas como um flanco à estabilização, mais do que uma agenda a ser promovida. Nesta linha, a consolidação da paisagem política nacional não é veiculada pelo corpo burocrático como parte de um compromisso amplo para a promoção de direitos liberais, mas sim no sentido de estabilizador social. Desenha-se, então, uma postura cética e resignada de entender os consensos possíveis, ainda que limitados. Na arena decisória, a necessidade de lideranças políticas locais confiáveis, com apoio para conter a violência aberta, está conformada.

Este padrão demonstra que o papel da burocracia é crucial nas ações encampadas: as decisões práticas são delegadas aos chefes das operações e articuladas pelos burocratas internacionais. A percepção de que DPO e DPPA realizam atividades bastante diversas é generalizada no corpo burocrático, questão central da reforma de Guterres⁸. Mesmo imbuídos de objetivos distintos, ambos abordam pontos comuns, o que torna a descoordenação sintomática de sobreposições e define metas confusas na operacionalização. O retrato da dinâmica concreta da presença da ONU é a falta de intersecção, gerando respostas díspares para questões semelhantes.

206

Acoplado a isso, a relevância dos moldes das operações pode ser um dos motivadores da similaridade entre os mandatos e de suas distinções no tempo, em virtude dos debates institucionais postos na Organização. A ideia de que a decisão dependente exclusivamente das circunstâncias dos casos não explica a recorrência do léxico e das características operacionais no decorrer das décadas. Assim, a forte influência burocrática da avaliação estratégica das missões desponta como diretriz comum e compartilhada da semelhança estrutural do envolvimento onusiano.

Neste contexto, o revestimento de tecnicidade dos instrumentos das práticas internacionais tornou-se essencial para que houvesse a consolidação de um ferramental operativo coerente, ainda que difuso. Esta perspectiva se apresenta como o “caminho possível” para a conduta da Organização, em um contexto de crise institucional e financeira profunda. Isto impõe ao léxico protetivo um momento crucial para sua definição: a cristalização de um entendimento restrito sobre a proteção física consolidará a prevalência militar e limitará as perspectivas de resultados amplos sobre o aparato institucional político liderado pelas Nações Unidas. Esta interpretação pode indicar um aprofundamento da pulverização de ações sobre a reconstrução política, encaminhadas ainda mais para o campo tático e tecnicista, fragilizando suas já vulneráveis estruturas. Paralelamente, o privilégio de ações de estabilização altamente militarizadas compromete a possibilidade financeira e implica em um perfil largamente intrusivo, dependente das tropas nacionais disponibilizadas por cada Estado e

⁸ Informação provida por fontes reservadas das Nações Unidas em entrevista.

franqueadas sob o signo do combate a grupos armados (OLIVEIRA, 2020) – tópico bastante controverso.

Assim, o caráter emancipatório, participativo, de um eventual direito à governança democrática (FRANCK, 1992) parece se distanciar da prática real e ganha uma substituição securitária sobre o controle da violência. A consolidação da imperatividade democrática foi subvertida pelo impasse institucional sobre a definição minimamente consensual de um modelo concreto e pela escassez de recursos materiais para a implementação de estruturas. Ainda que houvesse as condições para realização das atuações sem esses dois empecilhos, a própria discussão sobre a alçada das Nações Unidas para a prática de *state 207uilding* já traria avanços no sentido da obrigatoriedade do regime democrático. Nesta direção, a formulação de práticas para a reconstrução democrática em contextos pós-conflito permanece pulverizada na ação onusiana, sem formar a síntese para sua consolidação vinculante e costumeira, porém coesa e coerente ao pragmatismo de dois níveis de legitimidade.

5 Conclusão

No contexto de legitimação moral do humanitarismo das Nações Unidas nos anos 1990, o recurso protetivo abriu espaço para a inclusão de componentes variados da prática internacional sob a lógica de encontrar elementos sociopolíticos e econômicos nas causas dos conflitos. É deste modo que a primazia do modelo democrático – associado a medidas econômicas liberalizantes – foi engajado no molde multidimensional das incursões humanitárias. Foram, então, consolidados nexos entre noções de proteção e estabilização, e entre a reconstrução e a prevenção, que se apoiam em duas conexões centrais: i) a suposta capacidade de acomodação de disputas sociais pelo funcionamento processual da democracia; ii) a consideração material de que o funcionamento do regime realiza direitos fundamentais. Entretanto, é inviável atestar a veracidade e obter consenso sobre essas premissas no conjunto da comunidade internacional. Desta forma, o que é notável nas últimas três décadas não é a imposição do procedimento democrático nas localidades em pós-conflito, mas a permanência do tópico por meio das crises de legitimidade do humanitarismo.

Em razão disso, a busca pelos entendimentos institucionais caracterizadores da democracia, em meio a definições pulverizadas, é fundamental para a compreensão de como o pilar da reconstrução política foi incorporado nas práticas securitárias e de sua permanência neste período lastreado em um diálogo com a axiologia protetiva e a operacionalização estabilizadora das missões de paz. Foram identificadas três chaves edificadoras das atividades de reconstrução política: i) formulação de instituições governamentais, com vistas à responsividade popular, especialmente os setores de justiça; ii) promoção dos direitos humanos; iii) e realização formal de eleições nomeadas livres e justas. Esta estrutura reflete tanto o reforço da axiologia protetiva, quanto a restrição das perspectivas das ações internacionais, ao envernizar o empenho de construção das instituições nacionais com argumentos tecnocráticos para levar a cabo processos eleitorais e diretrizes de instituições estatais.

O que se destaca desta trajetória é a paridade entre o aprofundamento de um pragmatismo por parte do corpo burocrático, como forma de aplicar os itens democráticos alijados da disputa política sobre seus significados, e o alargamento do senso protetivo para justificativa moral das práticas humanitárias. Enfim, esta tensão é mais do que um paroxismo do *ethos* onusiano, ela expõe a natureza dialógica de seus vetores narrativos contidos na realidade dos fatos, isto é, a amplitude da retórica protetiva como razão de ser da Organização é essencial para a realização de atividades em campo que, ainda que limitadas, veiculem algum tipo de avanço estruturante da reconstrução pós-conflito.

6 Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELLAMY, A. J. Libya and the Responsibility to Protect: the exception and the norm. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n. 3, p. 263-269, 2011.

FOX, G. H. e ROTH, B. R. (eds.). **Democratic Governance and International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

208 FRANCK, T. M. The Emerging Right to Democratic Governance. **American Journal of International Law**, v. 86, n. 1, p. 46-91, 1992.

ICISS. **The Responsibility to Protect**. Canadá: International Development Research Center, 2001.

KALDOR, M. **Global Security Cultures**. Cambridge: Polity Press, 2018.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

KENNEDY, D. **The Dark Sides of Virtue**: reassessing international humanitarianism. Princeton: Princeton University Press, 2004.

NATARAJAN, U. **Accounting for the absence of the rule of law**: history, culture and causality. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council, Londres: Routledge, p. 43-57, 2016.

OLIVEIRA, G. C. O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz. **Carta Internacional**, v. 15, n. 2, p. 190-212, 2020.

SAMUELS, Kirsti. Rule of law Reform in Post-Conflict Countries – Operational Initiatives and Lessons Learnt. **Social Development Papers – Conflict Prevention and Reconstruction**. n. 37, 2006.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Is Christmas Really Over?** Improving the Mandating of Peace Operations. n. 1, 2019.

SGNU. A/47/277- S/24111, **An Agenda for Peace**: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Report of the Secretary-General pursuant adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992.

SHARLAND, Lisa. Protection of Civilians in UN Peacekeeping: a decade of seeking consensus. **Australian Strategic Policy Institute**, p. 34-41, 2019.

209

TAYLOR, Veronica L. **Big rule of law** ^{SMTM}(pat. pending): branding and certifying the business of the rule of law. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge, p. 27-42, 2016.

UNITED NATIONS. **Analysis of Security Council debate on Post-Conflict Peace-building** (16 and 23 December 1998). To: Secretary-General. From: Kieran Prendergast. *[S.I.]*, 11 Jan. 1999. In S-1092-0122-05-00002: DPA Security Council matters – General 1998 (sept-dec), 1999a.

UNITED NATIONS. **Directive for SRSGs**. To: Mr. Miyet. From: Kieran Prendergast. *[S.I.]*, 06 Aug. 1998. In S-1092-0125-02-00016: DPKO Department of Peacekeeping Operations 1998, 1998c.

UNITED NATIONS. **Field Activities Related to Human Rights**. To: Mark Malloch Brown. From: Elisabeth Lindenmayer. *[S.I.]*, 07 Aug. 2002. In S-1092-0067-01-0028: DPA Department of Political Affairs 2002, 2002a.

UNITED NATIONS. **General Assembly A/55/502**: Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nation peace operations *[S.I.]*, 20 Oct. 2000. In S-1092-0103-03-00007: DPKO Panel on Peace Operation (Sept.-Dec.), 2000.

UNITED NATIONS. **General Assembly A/AC.121/42**: Special Committee on Peacekeeping Operations: Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations [*S.I.*], 27 Mar. 1998. In S-1092-0125-04-00010: DPKO Department of Peacekeeping Operations 1998. 1998b.

UNITED NATIONS. **General Assembly A/RES/47/138**: Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee] (A/47/678/Add.): enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections. [*S.I.*], 01 Mar. 1993. In S-1082-0021-09: Department of Political Affairs (DPA), 1993a.

UNITED NATIONS. **General Assembly working group on ‘An Agenda for Peace’**. To: Mr. Ismat Kittani. From: Vadim Perfiliev. [*S.I.*], 20 Jun. 1995. In S-1082-0014-01: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace, 1995e.

UNITED NATIONS. **Interoffice Memorandum**: subject: Discussion of ‘An Agenda for Peace’ in the General Assembly. To: Álvaro de Soto. From: Vladimir Petrovsky. [*S.I.*], 24 Nov 1992. In S-1082-0022-07: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace, 1992b.

210 UNITED NATIONS. **Interoffice Memorandum: subject**: Draft Report of the Secretary-General on New or Restored Democracies. To: Iqbal Riza. From: Kieran Prendergast. [*S.I.*], 30 Sep. 1997. In S-1092-0131-05-00050: DPA 1997 Dept. of Political Affairs, 1997b.

UNITED NATIONS. **Interoffice Memorandum**: subject: Focal Point for Electoral Assistance. To: Marrack Goulding. From: Horacio Boneo. [*S.I.*], 12 Apr. 1994. In S-1082-0003-05: Department of Peace-keeping Operations (DPKO), 1994b.

UNITED NATIONS. **Interoffice Memorandum**: subject: Informal Open-ended Working Group – An Agenda for Peace. To: Jean-Claude Aimé. From: Benon Sevan. [*S.I.*], 17 Mar. 1993, 1993b.

UNITED NATIONS. **Interoffice Memorandum**: subject: Security Council: report on activities. To: Iqbal Riza. From: Joseph Stephanides. [*S.I.*], 16 Jun. 2004. In S-1092-0041-06-00004: DPA SECCO Reports and Activities 2004 (Jan. – July), 2004a.

UNITED NATIONS. **Ministerial Meeting of the Security Council**. To; Mr. Aimé. From: Marrack Goulding. [*S.I.*], 25 Aug. 1995.. In S-1082-0012-08: Department of Political Affairs (DPA), 1995c.

UNITED NATIONS. **Note on the Members of the Executive Committee on Peace and Security.** To: DPA-ECPS, Steve Stedman, Robert Orr. From: Kieran Prendergast. *[S.I.]*, 13 Apr. 2005. In S-1092-0023-05-00006: DPA Department of Political Affairs 2005 (Jan. - April), 2005.

UNITED NATIONS. **Notes to Mr. Goulding:** subject: Electoral Assistance Division. To: Mr. Goulding. From: Jean-Claude Aimé. *[S.I.]*, 14 Jun. 1995. In S-1082-0010-09: Department of Peacekeeping Operations (DPKO), 1995a.

UNITED NATIONS. **Press Release Secretary-General:** creating practical UN agenda for democratization vital in assisting new or restored democracies, says secretary-general (SG/SM/6710). *[S.I.]*, 22 Sep. 1998. In S-1092-0122-03-00008: DPA Department of Political Affairs 1998, 1998a.

UNITED NATIONS. **Press Release Secretary-General:** in statement to Security Council, secretary-general says plight of civilians armed conflict can no longer be neglected (SG/SM/7134). *[S.I.]*, 16 Sep. 1999. In S-1092-0116-04-00032: DPKO 1999, 1999b.

UNITED NATIONS. **Provisional Verbatim Record of the three thousand and forty-sixth meeting.** Security Council S/PV. 3046. *[S.I.]*, 31 Jan. 1992. 1992a. In S-1082-0024-06: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council, 1992a.

211

UNITED NATIONS. **Report on new and restored democracies.** To: Ms. Green. From: Marrack Goulding. *[S.I.]*, 03 Aug. 1995. In S-1082-0011-10: Department of Political Affairs (DPA), 1995b.

UNITED NATIONS. **Secretariat ST/SGB/1997/7:** Secretary-General's bulletin: Organization of the Department of Political Affairs. *[S.I.]*, 15 Sep. 1997. In S-1092-0131-06-0009: DPA 1997 Dept. of Political Affairs, 1997a

UNITED NATIONS. **Security Council debate.** *[S.I.]*, 16 May 1994. In S-1082-0008-03: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council, 1994a.

UNITED NATIONS. **Security Council:** Fiftieth Year 3611th Meeting: S/PV.3611. *[S.I.]*, 20 Dec. 1995. In S-1082-0012-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council, 1995d.

UNITED NATIONS. **Security Council:** Letter dated 24 September 2001 from the Chairman of the Security Council Working Group on Peacekeeping Operations addressed to the President of the Security Council: S/2001/900. *[S.I.]*, 24 Sep. 2001. In S-1092-0086-08-0015: DPKO Department of Peacekeeping Operations (July thru Dec.), 2001c.

UNITED NATIONS. **Security Council**: No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations: Report of the Secretary-General: S/2001/394. [*S.I.*], 20 Apr. 2001. In S-1092-0087-02-00012: DPKO Department of Peacekeeping Operations (Jan – June) 2001. In S-1092-0083-02-00042: DPA – Security Council Matters – General (Jan – Sept) 2001, 2001b.

UNITED NATIONS. **Security Council**: Statement by the President of the Security Council: S/PRST/1999/6. [*S.I.*], 12 Feb. 1999. In S-1092-0115-04-00020: DPA – Security Council Matters – general 1999 (Jan – April), 1999c.

UNITED NATIONS. **United Nations Plan of Action on Peace-Building**. [*S.I.*], 09 Aug. 2001. In S-1092-0087-04-00003: DPKO – Panel on Peace Operations 2001, 2001a.

UNITED NATIONS. **Update on the High-Level Panel**. To: Mr. Prendergast. From: Iqbal Riza. [*S.I.*], 26 Jul. 2004. In S-1092-0039-04-00020: DPA Department of Political Affairs 2004 (Jan. – Sept.), 2004b.

212

UNITEDNATIONS. **Notes to the Secretary General**: Restructuring of the Department of Political Affairs. [*S.I.*], 10 Mar. 1994. In S-1082-0002-07: Department of Political Affairs (DPA), 1994c.

WELSH, J. M. Norm Contestation and the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v. 5, p. 365 – 396, 2013.

Two levels of legitimacy in UN humanitarianism: technicality and morality of international goals

ABSTRACT: In 30 years of United Nation's multidimensional humanitarianism, there were not major systematizations of policy on political reconstruction in peace operations. This work cannot be found in the literature also, although it has produced important criticism most of its effort observed cases studies and general guidelines. This paper summarizes institutional responses, looking over documents on internal UN debates: Security Council resolutions and documents collected in the UN Archives in New York, This set of documents revealed a two-level strategy to structure humanitarian instruments: moralization of protection and pragmatism option for technicism. We concluded that this axis was varnishing technocratic vocabulary, generating depolitization of democratic categories.

KEYWORDS: Humanitarianism; UN; Political Reconstruction; Protection; Legitimacy.

Dos niveles de legitimidad en el humanitarismo de la ONU: tecnicismo y moralidad de los objetivos internacionales

213

RESUMEN: Los 30 años de humanitarismo multidimensional de la ONU no han producido grandes sistematizaciones de políticas sobre la reconstrucción política en las operaciones de paz. Este esfuerzo tampoco se incluye en la literatura que, a pesar de haber producido críticas al modelo de humanitarismo, se centró en casos específicos o lecturas generales de los postulados asumidos. Este trabajo realiza la sistematización de las respuestas institucionales, a través de documentos que revelan los debates internos de la Organización: resoluciones del Consejo de Seguridad y documentos recopilados en los Archivos de la ONU en Nueva York. Este conjunto de documentos reveló una estrategia de producir dos niveles de legitimidad para estructurar los instrumentos humanitarios: la moralización de la protección y el pragmatismo tecnicista. Se concluye que este eje fue seguido por el barnizado tecnocrático, despolitizando las categorías democráticas.

PALABRAS CLAVE: Humanitarismo; ONU; Reconstrucción Política; Protección; Legitimidad.