

CRISES NO HUMANITARISMO MULTIDIMENSIONAL: AS RESPOSTAS REFORMISTAS DO PILAR DE PAZ E SEGURANÇA DA ONU

*CRISIS ON MULTIDIMENSIONAL HUMANITARIANISM: THE REFORMIST
RESPONSES FROM THE UN PEACE AND SECURITY PILLAR*

Letícia Rizzotti Lima¹

¹Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: leticia.rizzotti@unesp.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0206-1865>

Recebido em: 02/04/2021 | Aceito em: 24/08/2021.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

O humanitarismo multidimensional da ONU é constantemente atingido por crises institucionais, marcadas por fraturas de legitimidade e limites orçamentários. Este artigo explora as questões-chave desses momentos a partir das reformas administrativas levadas a cabo em resposta às essas tensões. As reestruturações do pilar de paz e segurança são um mecanismo fundamental de articulação do Secretariado para contornar entraves políticos do CSNU e estabeleceram um padrão significativo de envernizamento tecnocrático das atividades encampadas nas operações de paz. Assim, conclui-se que esse padrão foi reciclado ao longo das últimas três décadas, sedimentando o largo rol multidimensional. Atualmente, esse modelo é contestado justamente por sua extensão e tendo como principal tendência emergente o eixo de estabilização.

Palavras-chave: Humanitarismo Multidimensional; ONU; Reformas Administrativas.

ABSTRACT

UN's multidimensional humanitarianism constantly subject of institutional crises, characterized by legitimacy fractures and budget limits. This paper explores the key-issues of these events shedding light to the administrative reforms carried out in response to these tensions. The restructuring of the peace and security pillar is a crucial articulation mechanism of the Secretariat to overcome the UNSC's political blockages and it has established a significant pattern of technocratic varnishing on the activities undertaken in peace operations. Thus, we concluded that this pattern has been recycled over the last three decades, consolidating the wide multidimensional scope. Currently, this model is contested precisely because of its extension and its main emerging trend is the stabilization axis.

Keywords: Multidimensional Humanitarianism; UN; Administrative Reforms.



INTRODUÇÃO

As estruturas de *peacekeeping* da Organização das Nações Unidas (ONU) enfrentam neste momento notórias crises de legitimidade (Carvalho e Lima, 2020) e financiamento (Coleman, 2020). Ainda que esse processo não seja exclusividade do setor de paz e segurança da Organização, nas operações de paz é possível vislumbrar como bastante clareza o impacto dessa retração, e perceber a contestação de consensos fundamentais atingidos nas últimas três décadas.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é explorar os temas motivadores das reformas administrativas do setor de paz e segurança da ONU, vis-à-vis as práticas deste pilar durante os 30 anos da publicação de diretrizes institucionais. Esse exercício possibilita perceber as questões-chave que emergem nas crises institucionais, explicitando não apenas o limite do modelo multidimensional (Duffield, 2001; Kaldor, 2018), originado nos anos 1990, mas também quais são os temas fundantes do humanitarismo sujeitos à contestação contundente e pouco sedimentados.

Desta forma, o trabalho dedica quatro sessões aos mandatos da Secretaria-Geral, desde 1992, pontuando cronologicamente os momentos centrais de alteração crítica do modelo multidimensional. Essas ocasiões marcam a trajetória das *policies pari passu* ao debate político mais amplo e auxiliam, assim, a compreensão das respostas institucionais aos entraves especialmente colocados no Conselho de Segurança (CSNU). As fontes mais significativas dos períodos de Boutros-Ghali (1992-1996) e Kofi Annan (1997-2006) são documentos recolhidos no Arquivos das Nações Unidas de Nova York², bem como no repositório digital dos arquivos³.

Para os mandatos de Ban Ki-Moon (2007-2016) e Antônio Guterres (2017-), não estão disponibilizados documentos da comunicação interna, contudo é possível observar declarações e relatórios oficiais que indicam os temas de maior preocupação na agenda. Essas publicações foram complementadas por entrevistas semiestruturadas que

² Todos os documentos foram registrados e a autora se disponibiliza a abrir o acervo a quem se interessar. Este conjunto de fontes é fruto do financiamento da Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Fapesp (processo nº26430-5).

³ 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>. Acesso entre 01 de outubro de 2019 e 25 de março de 2020.



abarcavam a arquitetura e operacionalização das missões de paz, a fim de cartografar princípios institucionais em sua formulação.

Em virtude da sensibilidade dos temas tratados, a larga maioria dos entrevistados preferiu falar extra-oficialmente, não autorizando nenhum tipo de gravação⁴. Suas observações foram feitas a partir de visões pessoais sobre aspectos operacionalizantes. Dada a natureza informal das conversas, as informações não constam como amostra representativa do espectro institucional. Foram consultados funcionários que operavam burocraticamente, desde a sede da Organização, o ferramental enviado a campo, bem como alguns atores seniores com ação no processo formulador da *policy*. Os diplomatas contatados tinham participação nas instâncias negociadoras de aporte financeiro e estrutural das operações.

Nessa linha, a última seção discute as questões centrais que surgem do processo institucional de reforma, bem como o papel do Secretariado no processo de sedimentação das práticas do humanitarismo. Ficam apontados os temas de maior relevância na trajetória mais recente das operações de paz e como a permanência das dissidências políticas nesses tópicos modularam táticas de aporte internacional criticadas por sua falta de capacidade de gerar resultados concretos; bem como são esvaziadas pela dificuldade de estrutura e financiamento em campo. Todas as informações dessa seção não referenciadas diretamente no texto foram colhidas nas entrevistas supracitadas. Desta forma, as contribuições contemplam nuances dos debates gerais nesse campo, e formam uma gama de elementos sobre as permanências e tendências na reforma desse eixo, pautada pelo esforço de registrar o momento conjuntural de implementação das novas atribuições.

Por fim, conclui-se que as reformas administrativas se tornaram um importante mecanismo de contorno burocrático aos entraves do CSNU no modelo multidimensional ao longo das últimas três décadas. Esse padrão sedimentou práticas operacionais e consolidou a capacidade de aderência de novos ramos do setor aos curtos consensos postos. Na atual crise, é justamente o largo rol de atividades que está sendo contestado,

⁴ As entrevistas também foram realizadas durante o período de Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Fapesp (Processo nº 26430-5).



em virtude da escassez de financiamento e do privilégio ao olhar contingente. Assim, a tendência que emerge mais significativamente é a lógica bélica da estabilização, povoada de agentes privados de segurança e com baixo lastro civil.

INAUGURAÇÃO DO HUMANITARISMO MULTIDIMENSIONAL: BOUTROS BOUTROS-GHALI

A criação dos departamentos próprios para o estabelecimento das operações de paz e suas condições políticas é uma importante marca da inauguração do humanitarismo multidimensional durante o mandato de Boutros Boutros-Ghali como secretário geral da ONU (1992-1996). O estabelecimento do então *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) e do *Department of Political Affairs* (DPA) acenava para a construção da agenda de protagonismo da Organização na mediação e contenção de conflitos armados, especialmente proeminentes durante os anos 1990. O documento que melhor exprime esta moldura é “Uma Agenda para Paz” (1992) compreendido como a expressão central das ambições do secretário-geral no imediato pós-Guerra Fria.

Entre as características mais significativas dessa fase do humanitarismo, está a formação de nexos causais entre a estabilidade securitária e as condições político-econômicas (Duffield, 2001). Essa união inclui em seu centro a concepção da segurança humana⁵, como um olhar alargado para as características estruturais de relação entre os setores sociais, bem como o contexto das suas transformações em beligerantes, e seu potencial de arregimentação civil (Chinkin e Kaldor, 2017). Assim, a publicação de “Uma Agenda para Paz” é bastante emblemática do processo de recriação da postura institucional: o documento tipificou respostas centradas no aprimoramento do papel mediador – constituído na primeira geração das operações de paz ainda nos anos 1950 (Kenkel, 2013) –, e abriu caminho para a maior autorização do uso da força pelo CSNU, fundado no Capítulo VII da Carta de São Francisco – sobre ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz, e ato de agressão (SGNU, 1992).

Essa iniciativa foi bem recebida pela Assembleia Geral (AGNU) em uma expressão de que havia anuência sobre o novo papel da Organização (United Nations, 1992). A boa recepção constitui a primeira fase da constituição da moldura organizacional, eivada de

⁵ O debate sobre as definições de segurança humana não cabe, infelizmente, neste espaço. Para detalhes e interpretações do tema, consultar Chinkin e Kaldor, 2017; Owen, 2014.



otimismo sobre as possibilidades de engajamento internacional e contenção de conflitos em larga escala. Na sequência da instalação do DPKO como o centro das missões de *peacekeeping* e do DPA como o articulador político dos processos de reconstrução, a AGNU aprovou estabelecimento da Unidade de Assistência Eleitoral no Secretariado (United Nations, 1993), sedimentando um largo escopo de atuação nas operações de paz.

Entretanto, apesar da concordância ampliada na AGNU, os termos da ampliação do engajamento foram contestados no CSNU. A possibilidade do critério sobre o modelo político – especialmente referente à democracia liberal – na avaliação do uso da força tornou a discussão bastante divergente e travou avanços sobre quais seriam os limites para o consentimento na recepção de tropas internacionais. Nesse momento, houve uma tentativa de manutenção do tripé tradicional – imparcialidade, restrição do uso da força e consentimentos das partes (Kenkel, 2013) – como um modo de salvaguardar o princípio fundante de não intervenção em assuntos domésticos.

A fase otimista foi, no entanto, rapidamente dirimida pelos acontecimentos no Genocídio de Ruanda (1994)⁶ que expuseram a morosidade do CSNU e a dificuldade de enviar tropas preparadas para a contenção da violência (Kaldor, 2001). A partir desse momento, há uma virada central que estabeleceu a proteção de civis (PoC) – adiante constituída em um ramo próprio do *peacekeeping* – como o condute das missões priorizando instrumentos militares (United Nations, 1994a). Na esteira desse processo, a Unidade de Assistência Eleitoral foi remanejada do DPA para o DPKO sob a justificativa de se operar logisticamente os esforços (United Nations, 1994b), ampliando o papel do vetor militar nas operações. A mudança foi amplamente rechaçada pelos Estados-membros e a unidade voltou ao DPA em 1995 (United Nations, 1995a)

Assim, iniciou-se a segunda fase de reformas institucionais importantes: o “Suplemento de Uma Agenda para Paz” (1995) expressa com clareza a opção pelo uso da força, inclusive em resposta aos limites de mandato da missão na Bósnia, que não conseguiram impedir o massacre de Srebrenica (1995)⁷. A fragilidade das operações e o

⁶ A violência do Genocídio de Ruanda atingiu entre quinhentas mil e um milhão em apenas 100 dias e gerou grande comoção internacional, inclusive marcada pela inércia do CSNU em enviar tropas de contenção nas semanas que antecederam a maioria das mortes (Kaldor, 2001).

⁷ A ação das tropas sérvias comandadas por Slobodan Milosevic criou um enorme fluxo de deslocados, em parte recepcionados por campos sob a tutela de tropas da operação da ONU. O massacre no campo de Srebrenica resultou



entendimento que o engajamento internacional deveria priorizar a proteção das pessoas (Kennedy, 2004) colocou em debate amplo as condições de “sucesso” e “fracasso” das equipes em campo (United Nations, 1995b) e as opções estratégicas enquanto caminho para estabilização ou solução militar (United Nations, 1995c). Esse momento marca uma das mais centrais crises de legitimidade do novo humanitarismo e encerra rapidamente o otimismo do começo da década sobre a atuação da ONU em conflitos armados. A partir de então, é estruturada uma postura fracamente pragmática do Secretariado, com esforços voltados ao aprimoramento de ferramentas operacionais.

PRAGMATISMO E CONSENSOS ESTREITOS: KOFI ANNAN

Com as dificuldades do modelo humanitário recém-inaugurado expostas patentemente, Kofi Annan – chefe do então DPKO durante o Genocídio de Ruanda – substituiu Boutros-Ghali na Secretaria-Geral após o veto estadunidense ao egípcio. Rapidamente o tema do referencial democrático no *peacebuilding* – instigado pela publicação de “Uma Agenda para a Democratização” (1996) ao final do mandato de Boutros-Ghali e alvo de polêmica pública – foi dirimido e as estruturas de assistência eleitoral ganharam o status de operacionais no DPA (United Nations, 1997a). A necessidade de despolitizar as atividades da Organização é expressa já neste momento pela nova chefia, que passou a priorizar as funções técnicas (United Nations, 1997b).

Dessa forma, as reformas seguintes adotaram o tom de defesa de espectros protetivos ampliados (Carvalho e Lima, 2020), incluindo a criação do *Office on Genocide Prevention and Responsibility to Protect* (2001), entretanto envernizando com bastante tecnicismo as escolhas em campo. Esse movimento foi relativamente bem-sucedido, uma vez que as soluções anunciadas como tecnocráticas foram incorporados paulatinamente nos mandatos do CSNU, e as crises posteriores sobre os princípios de não-intervenção são marcadas não pela inoperância administrativa, mas sim por obstruções políticas no Conselho. O ramo da PoC é emblemático nessa trajetória: instalado após a crise kosovar, sua pertinência foi amalgamada ao dever moral de proteção internacional (Kennedy, 2004; Orford, 2003), aceita unanimemente desde então no CSNU (Hultman, 2012), e

na morte de mais de oito mil bósnios pelos sérvios, sem que as tropas holandesas encampadas agissem para impedir o ataque na área de tutela internacional (Kaldor, 2001).



operacionalizada em nível técnico pelo Secretariado.

Na sequência, o Relatório Brahimi (2000) teve novamente a função de afirmar parâmetros e revisar as escolhas feitas durante os anos 1990. A conformidade aos mandatos, a autoridade do CSNU e a necessidade de objetivos claros direcionados à reconstrução como caminho necessário para atingir-se a estabilidade política são os elementos mais reveladores das permanências do modelo multidimensional (United Nations, 2001a). A esta altura, as dificuldades de ação em eventos tão emblemáticos – nomeadamente na Somália, Ruanda, Bósnia e Kosovo – (Kaldor, 2001) impeliam à narrativa que os instrumentos encampados eram operacionais e traduziam os consensos exíguos atingidos no Conselho. Assim, o Relatório renova a opção noventista, tratando os limites do modelo como um problema de cumprimento e, portanto, que demandava apenas respostas práticas.

Nesse cenário, o Secretariado dedicou-se à operacionalidade sob o mote de “*no exit without a strategy*”, que impelia às respostas para estabilidade, sem que se alongar a permanência das operações (United Nations, 2001b). O viés tecnocrático e a afirmação pela estabilidade foram privilegiadas nas escolhas encampadas. Esta movimentação está contida no alargamento dos deveres de proteção iniciados ao final da Guerra Fria, e francamente modulados pelas possibilidades de consolidação de parâmetros liberais de desenvolvimento e democracia (Duffield, 2001; Kaldor, 2018); a tática tecnocrata logra blindar as atividades menos consensuadas e sustentar a agenda multidimensional com a estabilidade em foco.

Nessa linha, o mandato de Annan foi bastante profícuo em trabalhar as cisões travadas tanto no âmbito do CSNU, quanto da AGNU. Apesar da grave imobilidade das operações que se estabeleceram como mecanismos de médio prazo – a exemplo do caso haitiano –, e da redução pela busca de consensos ampliados dentro do modelo de operações de paz, houve um profundo esforço em estabelecer as lógicas protetivas, especialmente fundadas na iniciativa da Responsabilidade de Proteger (R2P) (2001). Neste sentido, a dupla ativação da proteção e da tecnocracia estabeleceram um importante padrão de atuação burocrática e é capaz de explicar os avanços lastreados em consensos políticos enxutos.



AVANÇO SOBRE A PROTEÇÃO: BAN KI-MOON

Apesar da ausência documental nos arquivos institucionais, é possível fazer uma breve avaliação sobre o mandato de Ban Ki-Moon, especialmente no eixo entre a R2P e a manutenção do modelo multidimensional de operações de paz. O sul-coreano herdou o esforço da consolidação da R2P feito por seu antecessor na cúpula de 2005, em que os trechos sobre a responsabilidade em crimes contra humanidade, genocídio, crimes de guerra e limpeza étnica foram aprovados unanimemente (Welsh, 2013)⁸. Contudo, não houve avanço imediato desta agenda sobre a materialidade dos consensos no CSNU – especialmente no tópico do consentimento – e tampouco aplicou-se o princípio em casos concretos. Ainda assim, os relatórios de implementação da R2P (2009, 2010 e 2015) revelam insistência na incorporação de práticas internacionais sob este signo.

O setor que avançou expressivamente, e é pedra de toque entre o modelo multidimensional e a R2P, é a PoC. Desde a instalação do ramo em 1999, há uma ampla aceitação de seus termos nos mandatos do CSNU, sendo aprovados com facilidade (Hultman, 2012). A partir do relatório de 2009, o Secretário-Geral expressou a centralidade da proteção no *peacekeeping* e ampliou o debate sobre as características e condições da proteção em campo (Sharland, 2019). Nessa linha, as vertentes sobre a proteção avançaram operacionalmente, e ficaram estacionadas sobre os temas fundamentais das operações de paz, bem como da R2P. Indicando a PoC como um aporte das missões, as divergências sobre o uso da força, o consentimento dos anfitriões e a neutralidade das tropas permaneceram no CSNU, entretanto foram adequadas às necessidades de implementação da *policy* de proteção como mais uma atividade técnica-militar.

Mesmo tendo apenas as publicações oficiais à disposição, é possível aventar a continuação da tática de ampliar a atuação da Organização via construções tecnocráticas e assim diminuir o escrutínio político de temas com difícil consenso. Desta forma, a manutenção das estruturas do DPKO e do DPA parecem fortalecer essa leitura, uma vez que mantiveram seu desenho institucional e foram eficientes em abarcar os novos

⁸ As discussões sobre R2P, infelizmente, não cabem neste espaço. Para detalhes, consultar Welsh, 2013; Carvalho e Lima, 2020.



mecanismos.

Essa trajetória teve certa fluidez e discricção até uso inédito da R2P em 2011 na Líbia. A situação de violência ampliada por parte do governo Gaddafi contra civis instigou a construção do mandato do CSNU com os termos de “*all necessary measures*” para a proteção e escalou o objetivo protetivo como motivo central para a quebra de consentimento (Welsh, 2013). Essa autorização indica certo acordo sobre o privilégio da proteção no centro das operações, usando os dispositivos do *peacekeeping*, aliados às interpretações da R2P. Entretanto, a má repercussão da operação liderada pela OTAN, que culminou na morte espetacularizada de Gaddafi, e as acusações de manipulação do mandato especialmente feitas por Rússia, China e Brasil contra EUA, Reino Unido e França, travaram quaisquer decisões mais contundentes no CSNU desde então (Carvalho e Lima, 2020).

Assim, é importante frisar que a dificuldade de consensos robustos ao final do mandato de Ban Ki-moon foi reativa à má execução dos dispositivos de proteção adensados ao longo de seu mandato e o avanço relativo dos mecanismos protetivos foi parado pelo dissenso político no CSNU, sem que os aparatos operacionais de PoC e *peacekeeping* fossem desfeitos.

Um último movimento a ser notado no mandato do sul-coreano é a realização do Painel de Alto Nível sobre Operações da Paz – HIPPO (2015). O relatório reconhece e identifica debilidades importantes da estruturação das missões, mas volta ao modelo de reafirmação dos mandatos como solução. Também reforça a necessidade de adesão local das atividades da Organização, como fonte legitimadora (SGNU, 2015). Ainda que os limites do modelo de operações estivessem explícitos já pelo HIPPO, não houve anúncio de mudanças estruturais nos departamentos. A resposta institucional a esta crise foi realizada pelo sucessor de Ban Ki-Moon.

TENDÊNCIAS DA ÚLTIMA REFORMA INSTITUCIONAL: ANTÓNIO GUTERRES

Quando António Guterres assumiu o cargo de secretário-geral da Organização em 2017, a guerra síria se arrastava como um peso incômodo na eficácia das operações de paz em resposta à experiência líbia. O bloqueio da agenda é fruto de uma ampla frustração sobre a execução destes dispositivos, fundamentada em receios sobre a



legitimidade tanto da tomada de decisão – com o acumulado de críticas sobre a composição do CSNU –, quanto do sentido moralizante sobre o dever de proteção (Kennedy, 2004). Esta suposta divisão não retrata os entraves centrais da evolução das normas intervencionistas; a fratura instalada há uma década implica na ruptura do processo sedimentador dos princípios protetivos (Carvalho e Lima, 2020), limitando ações avalizadas pela autoridade do Conselho, e indicando para mecanismos ainda mais belicosos – cada vez mais comandados por entes privados, com baixo nível de responsabilização (Kaldor, 2018).

Nesse sentido, o cenário herdado por Guterres demandava a mudança em outras arenas. Repetindo seus antecessores, o português implantou uma agenda de 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*). Essa estrutura é vigente desde janeiro de 2019. Para remodelar a coordenação das operações de paz – sintomático sobre o entrave central da década – o secretário usou o mote de “*primacy of politics*” a fim de transformar o engajamento internacional (Security Council Report, 2019). O *website* da Organização para esse encaminhamento anunciava que:

The overarching goals of the reform are to prioritize prevention and sustaining peace; enhance the effectiveness and coherence of peacekeeping operations and special political missions; move towards a single, integrated peace and security pillar; and align it more closely with the development and human rights pillars to create greater coherence and cross-pillar coordination.” (United Nations, [2018]).

A ênfase na coordenação das operações se relaciona com um amplo sentimento de falta de integração dos trabalhos no campo, em conjunto com a necessidade urgente de otimizar os recursos utilizados, considerando a atual resistência dos Estados em aportar mais ativos financeiros e militares. Nesse sentido, as atribuições dos departamentos tomar a seguinte forma:

*The **Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA)** would combine the strategic, political and operational responsibilities of the current Department of Political Affairs (DPA) and the peacebuilding responsibilities of the Peacebuilding Support Office (PBSO). DPPA would have global responsibility for political and peacebuilding issues, and would manage a spectrum of tools and engagements across the conflict continuum to ensure a more holistic approach to conflict prevention and resolution, electoral assistance, peacebuilding and sustaining peace. It will provide strategic, political,*



operational and management advice, direction and backstopping to all special political missions. (United Nations, [2018]).

*The **Department of Peace Operations (DPO)** would serve as an integrated “centre of excellence” for United Nations Peace operations, be responsible for preventing, responding to and managing conflict and sustaining peace in the context of mandates in countries where peace operations under its purview are deployed. This includes facilitating and implementing political agreements, providing integrated strategic, political, operational and management advice, direction and support to peace operations; developing political, security and integrated strategies, leading integrated analysis and planning of peace operations and backstopping those operations. (United Nations, [2018])⁹*

Esse conjunto de responsabilidades foi desenhado para reorganizar a estrutura institucional da ONU com uma abordagem mais linear e restrita, a fim de responder às alegações dos “*Christmas tree mandates*”. O jargão é parte do idioma burocrático na sede da Organização, que faz referência às missões multidimensionais que se tornaram “grandes demais para serem concretizadas”.

Em 28 de março de 2018, o secretário-geral discursou no CSNU rogando pelo fim destes mandatos natalinos, bastante criticados por sua falta de factibilidade: “[...] *the Council has been criticised for ‘Christmas-tree mandates’ that respond inadequately to realities on the ground, are circumscribed by political and cost considerations of member states rather than driven by what the situation demands, and lack strategic focus.*” (Security Council Report, 2019, p.01).

Essa afirmação de Guterres destaca o abismo entre as expectativas da sede e os recursos em campo, uma vez que há flagrante desconexão entre os extensos mandatos do Conselho e a monta financeira disponibilizada no Quinto Comitê da AGNU (Comitê Administrativo e Orçamentário). Os mandatos atuais preveem uma larga gama de tarefas, e não podem ser implementados de fato com a limitação de recursos imposta. Mesmo com o crescimento financeiro e militar concreto dos ativos a partir dos anos 1990 (Coleman, 2020), as perspectivas de alargamento do *peacekeeping* – e da adição de ações de *peacebuilding* – ultrapassaram enormemente o volume de recursos disponíveis.

Ao logo dos anos priorizou-se a noção de controle da violência aberta atrelada às ações de proteção física (como o patrulhamento militar) tanto quanto à estabilidade de instituições políticas para levar os Estados à “normalidade política” (Oliveira, 2020). Com

⁹ <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform>. [Acesso em: 21 Dez. 2019].



o enxugamento expressivo dos componentes civis (Coleman, 2020) e com a integração de agentes privados de segurança (Kaldor, 2018), as operações de paz foram amplamente militarizadas e sujeitas à condução de estratégias de contenção contingente da violência, antes que formuladora de soluções pacíficas duráveis.

QUESTÕES-CHAVE EMERGENTES DO PADRÃO REFORMISTA

Com esse rápido panorama na estrutura das operações de paz, é possível perceber a proeminência das reformas administrativas e o fortalecimento de ramos divulgados como operacionais para a continuidade do modelo multidimensional. Ainda assim, mesmo que a solução burocrática tenha se firmado como um importante mecanismo de reciclagem das ferramentas do Secretariado no setor, é preciso destacar as questões de fundo que movimentam o debate político a instigam as posições operativas. É importante nomear especialmente: 1) a conceitualização da proteção e seu vínculo às violações de direitos humanos; 2) a problemática do generalismo sobre os modelos de paz; 3) a flexibilização do consentimento para operações; 4) a trajetória de aprendizado sobre objetivos das missões; e 5) o revestimento tecnocrático feito nas contingências pela dinâmica estabelecida entre os departamentos do pilar de paz e segurança.

O tema mais atual posto na esteira da última reforma é sobre quais atividades devem ser considerados “proteção” dentro das missões de paz. Desta forma, uma perspectiva ampla pode ser correlata às noções alargadas de segurança humana (Chinkin e Kaldor, 2017) no sentido de que este entendimento contempla tópicos diversos da experiência da vida humana. Em outra linha, proteção como função central da salvaguarda de civis é aproximada da segurança humana restrita (Owen, 2014), sob a compreensão de que a finalidade do engajamento internacional é garantir a inviolabilidade física das pessoas.

A motivação para o envio das missões também é essencial para perceber as forças motrizes do engajamento internacional, uma vez que as condições de emergência se voltaram às violações massivas de direitos humanos (Orford, 2003). Desta forma, o questionamento a existência de condições elementares para o envio de uma missão gera certa uniformidade na ressalva que as decisões tomadas são consideradas caso a caso, tentando descartar quaisquer impressões sobre modelos universais. A atenção aos contextos locais tornou-se mais proeminente no HIPPO 2015, quando críticas sobre a



generalização das operações de paz foram incorporadas e usadas como lastro para remodelar limites orçamentários da Organização¹⁰.

É possível afirmar que a negação contundente de modelos universais reverbera igualmente críticas ao intervencionismo noventista, em virtude das malfadadas incursões (Kaldor, 2001), desenhadas sob diretrizes gerais de democratização e desenvolvimento (Duffield, 2001). Essa fase também foi escrutinada nos termos da “paz liberal”, bastante criticada por seus instrumentos generalistas e seus resultados limitados (Kaldor, 2018). Deste modo, a tentativa de resguardar os expedientes da Organização destas percepções aventa descolar o ferramental atual da chave universalizante e retratá-los com dispositivos manufaturados particularmente.

Entretanto, a proteção de civis é reconhecida amplamente como um tópico fulcral para além das especificidades locais. O modelo pretense que se desenha em linhas gerais congrega as capacidades específicas do campo de cada localidade, com atenção aos contextos políticos particulares, contudo, segue agendas mais amplas da ONU, organizando o modo de trabalho a partir destes eixos. Este discurso pontua uma hibridez que atende às reclamações de setores envolvidos, porém faz permanecer no escopo principiológico da *policy*; dando ao léxico narrativo da Organização plasticidade para diversos contextos materiais (Kennedy, 2004).

O lastro de legitimidade do engajamento faz parte deste desenho, uma vez que completa o duplo flanco de acionamento dos expedientes internacionais humanitários, ora enquanto violência aberta retratando os elementos concretos de ativação do uso da força, ora como componentes retóricos de justificativa moral abordando a legitimação motivacional destes mecanismos (Orford, 2003). Assim, o referencial burocrático principal que surge para legitimar as operações refere-se ao consentimento do Estado anfitrião para instalação do contingente missionário.

O consentimento foi determinante em três marcos do humanitarismo. Primeiramente, nos anos 1950 na primeira geração de operações, sob o comando do secretário-geral Dag Hammarskjöld, em que os pilares da santíssima trindade do

¹⁰ Esse debate é bastante tratado nos Estudos para Paz com abordagens *top-down* e *bottom-up* (Kaldor, 2018), que contestam as noções universalizantes, sem ajustes a contextos específicos de cada localidade.



peacekeeping foram veiculados amplamente (Kenkel, 2013), restringindo as ações das tropas com objetivo estrito de cessar-fogo. O segundo momento foi na própria formação do humanitarismo multidimensional do início dos anos 1990, *pari passu* ao debate sobre o “direito de intervir” (Amaral Júnior, 2003), quando se cogitou a incorporação jurídica de ingerências militares, instigados pela proteção de civis, que moralizou o debate sobre a tutela internacional dos direitos humanos (Orford, 2003). Por fim, sob a insígnia da R2P, herdeira das discussões noventistas, que tentou construir caminhos político-jurídicos para a ruptura da soberania territorial justificados pela primazia da proteção (Carvalho e Lima, 2020). Notado esse ambiente, a fidelidade discursiva ao consentimento do Estado anfitrião como bastião da legitimidade das incursões tenta dissipar as controversas cruciais do tema, que motivam as disputas e os principais entraves do humanitarismo multidimensional.

No mesmo sentido, a percepção de que missões passadas foram determinantes para a reformulação das estruturas de *peacekeeping* e *peacebuilding* remete à memória institucional acumulada nas décadas anteriores. Um esforço burocrático de codificar os dispositivos disponíveis foi feito a fim de sistematizar estas experiências, criando inclusive divisões específicas em departamentos estratégicos – especialmente no *Peacebuilding Support Office* (PBSO) e no *Peacebuilding Fund*. Para além dos resultados materiais na burocracia, a curva de aprendizagem das missões de paz também aparenta se relacionar com seus próprios objetivos políticos. Essa relação releva que a transformação política é seguida por transformações institucionais, que potencialmente ajustam o modo com que as operações são conduzidas e até mesmo seus resultados concretos.

Adicionalmente, esta noção de “lições aprendidas” faz referência igualmente à reação pública às missões, formatadora do debate público fora das arenas da ONU. A consolidação da proteção de civis em si gerou impacto nas expectativas sobre o engajamento internacional, em suas ferramentas operativas e na narrativa política (Kaldor, 2018). Deste modo, a atenção às experiências pregressas e suas transformações na agenda das missões de paz confirma um aspecto evolutivo em suas práticas (Kenkel, 2013), sobrepondo comportamentos e instrumentos, e, conseqüentemente, modelando



novas formas de atuação internacional seja em estratégias de retirada, seja para mensuração do sucesso.

A busca por resultados essenciais destes processos é majoritariamente voltada às prioridades estabelecidas pelos mandatos do CSNU, que congregam marcos centrais das operações – a exemplo da realização de eleições –, estabilização local e durabilidade dos processos de paz. Esses apontamentos destacam uma vez mais a existência de uma significativa interconexão entre objetivos politicamente orientados, especialmente pelo CSNU, e adaptações burocráticas, como a adoção do léxico da “estabilização” em missões recentes (Oliveira, 2020). Isso não significa argumentar que os temas e atuações institucionais são simplesmente distorcidos por interesses políticos com julgamento moral, mas sim que supostos instrumentos e ferramental técnicos respondem a consensos políticos construídos, especialmente, dentro do Conselho.

Essa dinâmica também dita os encaminhamentos da reconstrução política no bojo das operações de paz. Os resultados políticos dos processos de paz e sua percepção de sucesso se apoiam em perspectivas compartilhadas dentro do CSNU – e na *Peacebuilding Commission* em outra escala. Desta forma, as práticas da Organização sobre a matéria dialogam com realizações em termos descritos como “duráveis”, “sustentáveis”, “localmente arraigados”, entre outros. Vale pontuar que existe um movimento sistemático de desviar de adjetivações como “democrático”, tentando desfazer qualquer tipo de asserção sobre “promoção democrática”; a fim de dissuadir as controvérsias sobre esta questão. Neste sentido, expressões como “socialmente arraigado”, “participação da sociedade civil”, “instituições sólidas e transparentes”, entre outras, servem de especificação nos modelos institucionais para descrever características desejáveis nos contextos pós-conflito.

O aspecto técnico destas práticas, por seu turno, é bastante reiterado. No vetor da realização de eleições diretas, a requisição do Estado anfitrião é valorizada como justificadora da presença da Organização – enfaticamente retratada como assistente técnica dos processos eleitorais. Uma vez mais, há preocupação em dissuadir a percepção de interferência na política doméstica, enquanto aborda-se a construção das instituições deste eixo como um flanco para estabilização, mais do que uma agenda a ser promovida.



Com esse recorte definido, existe na ONU certa compreensão de que o apressamento de eleições a fim de retratar a “volta à normalidade” da vida política de determinado lugar pode ser danoso ao curso mais alongado dos processos de paz. Nessa linha, a consolidação da paisagem política nacional não é veiculada no corpo burocrático como parte de um compromisso amplo para a promoção de direitos liberais, mas sim no sentido estabilizador de sociedades com violência aberta em larga escala.

Institucionalmente, esse tópico é tratado como um ativo estabilizador prático, antes que como uma “missão civilizatória”. É evidente que essa informação em si não descarta motivos políticos e econômicos tácitos; entretanto, tratando-se de uma questão de tamanha sensibilidade entre os Estados membros – em especial de Rússia e China – é pouco factível acreditar que haja esta agenda obliterada partindo da Organização. Desenha-se uma postura cética e resignada de entender os preceitos postos como consensos possíveis, ainda que limitados. Na arena decisória no setor de reconstrução política no pilar de paz e segurança, a necessidade de lideranças políticas locais confiáveis, que tenham apoio social para conter a violência aberta, parece conformada.

Neste sentido, as estruturas burocráticas desempenham papel crucial nas ações encampadas. Se a autoridade dos mandatos advém da procuração emitida pelo Conselho, a decisão sobre a atuação prática das missões é delegada aos chefes das operações e articulada pelos burocratas internacionais. Nesta linha, a correlação entre os agora DPO e DPPA é valiosa para perceber as práticas do engajamento. Entretanto, a percepção de que os departamentos realizam atividades bastante distintas é generalizada no corpo burocrático, com a indicação de que falta coordenação entre suas ações – questão central da reforma de Guterres. Mesmo imbuídos de objetivos distintos, ambos abordam pontos comuns, o que torna a ausência de coordenação sintomática de sobreposições e metas confusas na operacionalização cotidiana.

O que congrega os dois departamentos de modo mais claro na generalidade da presença da ONU é o mote da “transição” nas missões, isto é, a indicação é que o DPO e o DPPA deveriam orquestrar ações desde as operações militares até o envolvimento político como dois ramos paralelos do engajamento robusto e multidimensional. Não obstante, o retrato da dinâmica concreta da presença da Organização é a falta de



intersecção; gerando formas díspares de abordar questões semelhantes. Assim, o senso de continuidade das missões é parte do espectro da transição pós-conflito, presente largamente nas várias reformas das operações de paz.

Os departamentos também desempenham um papel importante na montagem das missões, sendo o corpo burocrático que avalia a criticidade das localidades e sugerem as atividades e ferramentas a serem embutidas nos mandatos. “*Technical Assessment Missions*” são enviadas periodicamente a fim de mensurar como as tarefas são performadas e se atendem às expectativas. É esta análise institucional que define as abordagens a serem empenhadas em cada operação e que informa regularmente a tomada de decisão do Conselho. Igualmente, é possível afirmar que esta dinâmica coloca grande importância no setor burocrático, dada a centralidade das percepções institucionais na formulação operacional do engajamento.

Posto isto, se a Organização não tem o condão de decidir quando e onde tomar ação, ela tem a prerrogativa de disponibilizar um conjunto de práticas convenientes naquela circunstância. Esta arquitetura não constitui necessariamente *agenda setting*, mas sim congrega a provisão de “boas práticas” e uma cultura de trabalho (Kaldor, 2018), alinhadas aos consensos políticos feitos no CSNU. A relevância dos moldes das operações é um dos motivadores da similaridade entre os mandatos e de suas distinções no tempo, em virtude dos debates institucionais. 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 é a diretriz comum e compartilhada da semelhança estrutural do engajamento das Nações Unidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O humanitarismo multidimensional é atravessado por crises profundas de consensos políticos e limites operativos desde sua fundação. Com a ampliação das funções das operações de paz, temas fundamentais como o uso da força, o consentimento e os modelos institucionais implementados são alvo de dissenso no CSNU e escrutínio público



(Kenkel, 2013). Contudo, o modelo sobreviveu às três últimas décadas a partir de um importante padrão estruturante: ampliação do verniz tecnocrata comandado por decisões operativas do Secretariado, contornando entraves expressivos no CSNU. Dois exemplos bastante emblemáticos são o da assistência eleitoral na transição política e o da proteção de civis.

Essa forma tomou corpo especialmente após as seguidas crises de eficácia nos anos 1990, rompendo com o otimismo expansivo da gestão de Boutros-Ghali, e incentivando um elevado grau de pragmatismo durante o mandato de Kofi Annan. Esse mecanismo reformista não deixou inalteradas as práticas de segurança encampadas: elas foram absorvidas pela lógica operacional e diminuíram a expressão pública das debilidades do engajamento onusiano.

Esse padrão teve sequência no período de Ban Ki-Moon, flagrantemente marcado pelo adensamento do exíguo consenso sobre a proteção. Apesar do certo sucesso na sobrevivência da R2P às contestações especialmente sobre o consentimento e uso da força (Welsh, 2013), as críticas à operação enviada à Líbia (2011) abriram uma fatura importante de legitimidade marcada pela paralisia política no CSNU (Carvalho e Lima, 2020). A extensão dessa crise impeliu a última reforma no setor de paz e segurança realizada já por António Guterres. As questões-chave deste momento explicitam os gargalos de coordenação e financiamento para missões de largo escopo (United Nations, [2018]). Do mesmo modo, a atenção aos temas das reformas permite afirmar a centralidade das atividades de proteção, as críticas aos modelos universalizantes de reconstrução, o consentimento do Estado anfitrião e o mote da transição como as questões fundamentais emergentes do alargamento multidimensional.

Assim, a indicação primordial é a redução dos objetivos missionários com viés ainda mais contingente. Esse movimento é próprio da ampliação das práticas de estabilização (Oliveira, 2020) com maior uso de entes privados que são pouco passíveis de responsabilização (Kaldor, 2018). Esse molde aposta em atividades belicosas, com expressivo uso da força, e pouca aderência às soluções de longo prazo. É instigante perceber que a formulação deste arcabouço encontra amparo tanto na consolidação do uso do Capítulo VII da Carta pelo CSNU, quanto nas iniciativas do Secretariado em



construir diretrizes da atuação missionária em campo. O ponto crucial é que mesmo com a expressão recente da “primazia da política” (Security Council Report, 2019), as soluções reafirmadas operacionalmente reforçam a opção militar (Oliveira, 2020) e restringem o arcabouço civil encampado (Coleman, 2020).

Neste sentido, o que fica patente é a retomada do padrão reformista como mecanismo de contorno da crise que se estende. Com a permanência do cenário de escassez financeira, privilégio ao viés militar e seguimento do entrave político, a noção ampliada do humanitarismo multidimensional está sendo flagrantemente estrangida, porém sem deixar de sedimentar sua lógica tecnocrática por meio do operativo do Secretariado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaral Júnior, A. (2003). *O Direito de Intervenção Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Carvalho, D. C.; Lima, L. R. (2020). ‘Protection or Interference? The Legitimacy of Contemporary Humanitarian Interventions and the Engagement of Nonhegemonic Powers’, *Contexto Internacional*, 42(2), pp. 257-276.
- Chinkin, C.; Kaldor, M. (2017). *International Law and New Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, K. P. (2020). ‘Downsizing of UN Peacekeeping: The Impact on Civilians Peacekeepers and the Missions Employing Ehem’, *International Peacekeeping*, 27(5), pp. 01-29.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and New Wars: merging security and development*. London, New York: Zed Books.
- Hultman, L. (2012). ‘UN peace operations and protection of civilians: cheap talk or norm implementation?’, *Journal of Peace Research*, 50(1), pp. 59-73.
- Kaldor, M. (2001). ‘A decade of Humanitarian Intervention: The Role of Global Civil Society’, In: Anheier, H.; Glasius, M.; Kaldor, M. (Eds.) *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press, pp. 109-143.
- _____. (2018). *Global Security Cultures*. Cambridge: Polity Press.
- Kenkel, K.M. (2013). ‘Five generations of peace operations: from the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’’, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), pp. 122-143.
- Kennedy, D. (2004) *The Dark Sides of Virtue: reassessing international humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press.



Oliveira, G. C. (2020). 'O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas', *Carta Internacional*, 15(2), pp. 190-212.

Orford, A. (2003). *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Owen, T. (2014). 'Human Security Thresholds', In: Martin, M.; Owen, T. (Eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routledge, pp. 58-64.

Sharland, L. (2019). 'Protection of Civilians in UN Peacekeeping: a decade of seeking consensus', *Australian Strategic Policy Institute*, pp. 34-41.

Security Council Report. (2019). 'Is Christmas really Over? Improving the mandating of peace operations', *Security Council Report*, (1), pp. 01-16.

SGNU. (1992). 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.

SGNU. (2015). A/70/95. *Painel de Alto Nível em Operações de Paz*.

United Nations. (1992). *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.

United Nations. (1993). *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).

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

United Nations. (1994b). *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).

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

United Nations. (1995b). *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).

United Nations. (1995c). *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.



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

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

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

United Nations. (2001b). *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.l.], 20 Apr. 2001. In S-1092-0087-02-00012: DPKO Department of Peacekeeping Operations (Jan – June) 2001.

United Nations. (2018). *United to Reform. Peace and Security*. Disponível em: <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform> [Acesso em: 21 Dez. 2019].

Welsh, J. M. (2013). 'Norm Contestation and the Responsibility to Protect', *Global Responsibility to Protect*, (5), pp. 365 – 396.

