

# As Nações Unidas e as Operações de Paz: uma Perspectiva Organizacional

Carlos Martins Branco

*Peacekeeping Affairs Officer no DPKO*

## Resumo

Neste trabalho o autor descreve o modo como a ONU se tem vindo a articular organizacionalmente para levar a cabo o “peacekeeping”, ou seja, para planejar, preparar e dirigir operacional e estrategicamente as operações de paz; e, simultaneamente, analisa a natureza desses mesmos arranjos organizacionais, avaliando o seu impacto nas capacidades da Organização naqueles domínios. O estudo foi organizado em duas grandes partes: uma dedicada aos ajustamentos organizacionais no Secretariado, e a outra às questões do comando e controlo, e do relacionamento do Secretariado com as missões no terreno. A primeira parte foi ainda sub-dividida em três grandes períodos os quais correspondem, de um modo geral, às missões de paz tradicionais, às de segunda-geração e às de administração transitória/“peacebuilding”.

## Abstract

*The author describes in this work the way how the UN has been organizing itself to carry out peacekeeping, that is, to plan, to prepare and to direct operationally and strategically peace operations, and, simultaneously, analyses the nature of those organizational arrangements, assessing their impact on the capacities of the Organisation in those realms. The study was carried out into two major parts: one dedicated to the organizational arrangements in the Secretariat, and the other concerned with command and control issues, and the relationship between the Secretariat and the missions on the ground. The first part was still divided into three major periods which relate to, in general terms, with traditional peacekeeping, second-generation operations and transitional administration / peacebuilding.*

“... A reforma [da ONU] é um processo, não é um acontecimento...”

Kofi Annan

## I. Introdução

Pretendemos com o presente artigo descrever o modo como a ONU se tem vindo a articular organizacionalmente para levar a cabo o “peacekeeping”, ou seja, para planejar, preparar e dirigir estratégica e operacionalmente as operações de paz; e, simultaneamente, reflectir sobre a natureza desses mesmos arranjos organizacionais, avaliando o seu impacto nas capacidades da Organização naqueles domínios.

Entendemos como operações de paz o “preventive deployment”, o “peacekeeping” e o “peacebuilding”, isto é, todas aquelas intervenções da ONU em conflitos intra ou inter estados que envolvam o emprego de meios militares, tanto de observadores desarmados como de forças. Não incluímos neste conceito as operações de imposição da paz.

O facto das operações de paz não se encontrarem previstas no texto da Carta das Nações Unidas (Carta) não impediu que estas se viessem a revelar como um dos principais instrumentos da ONU no capítulo da paz e da segurança internacionais, ao ponto de se confundirem com a própria Organização. Mas ao invés do previsto no Artigo 47º da Carta, o qual estabelece um “Military Staff Committee” (MSC) para a direcção estratégica das forças armadas colocadas à disposição do Conselho de Segurança para “debelar ameaças e perturbações da paz, e actos de agressão”, a Carta não prevê qualquer mecanismo organizacional para lidar com as operações de paz<sup>1</sup>.

Para ultrapassar essa lacuna foram ensaiados, ao longo dos 50 anos de vida da Organização, vários arranjos organizacionais os quais, normalmente, se inseriam em processos mais gerais de reforma. Com o aumento do número e complexidade das operações de paz, as estruturas criadas, de natureza iminentemente *ad hoc*, foram assumindo progressivamente um carácter permanente.

---

1 Conforme previsto no Artigo 47º da Carta, o MSC aconselha e apoia o Conselho de Segurança em todas as questões relacionadas com a manutenção da paz e segurança internacionais; o emprego e comando de forças militares colocadas à disposição da ONU; a regulamentação de armamentos; desarmamento, e direcção estratégica das forças. Para além do Artigo 47º, também os Artigos 26º, 43º, 44º e 46º regulam os termos da intervenção do MSC. Embora a Carta determine que o MSC é composto pelos CHODs dos P-5, na prática estes delegam a sua autoridade em oficiais Gerais de duas estrelas os quais, por sua vez, para as tarefas do dia-a-dia, subdelegam nos Conselheiros Militares das Missões Permanentes junto da ONU. O MSC reúne pelo menos uma vez em cada duas semanas, em reuniões à porta fechada, rodando a sua presidência mensalmente entre as 5 delegações. Na reunião participa um representante do Secretariado.

Para simplificar a apresentação dos assuntos, dividimos o trabalho em duas grandes partes. Na primeira, descrevemos os ajustamentos organizacionais no Secretariado onde, por ser o órgão responsável pela direcção política e administrativa das operações de paz, se verificaram as mudanças estruturais mais importantes. Simultaneamente, procurámos avaliar o seu impacto na capacidade da ONU para gerir as operações tanto em Nova Iorque como no terreno. Procurámos ainda não esquecer as entidades do sistema da ONU que não fazendo parte do Secretariado participam, de uma ou outra forma, nas missões de paz, sobretudo nas chamadas operações multidimensionais e de “peacebuilding”<sup>2</sup>. A segunda parte do trabalho é dedicada à análise das questões do comando e controlo, e do relacionamento do Secretariado com as missões no terreno.

Na primeira parte considerámos três períodos os quais correspondem, sensivelmente a três tipos diferentes de missões de paz<sup>3</sup>: o primeiro corresponde à Guerra-Fria e ao predomínio dos conflitos entre estados (Secção II), nos quais as forças da ONU se dedicavam principalmente a tarefas de observação ou de interposição; é o chamado período do “peacekeeping” tradicional; o segundo período corresponde aos anos noventa, ao pós-Guerra-Fria e ao predomínio dos conflitos intra-estado e das operações designadas de “segunda-geração” (Secção III); e, finalmente, o terceiro período, dos finais dos anos noventa até à presente data (Secção IV), caracterizado pelo envolvimento da ONU em operações de “peacebuilding”<sup>4</sup>.

A reforma da ONU não se esgotou no processo iniciado em 2000, na cimeira do Milénio, nem nos aspectos das operações de paz. Nos finais de 2002, o Secretário-Geral procurou dar-lhe um novo impulso. A 23 de Setembro de 2002, publicou um relatório com

- 
- 2 Não incluímos nesta análise o Conselho de Segurança, a Assembleia-Geral e o Secretário-Geral, pelo facto de não terem sido objecto de alterações estruturais significativas, apesar da máxima importância das funções que lhes estão atribuídas no âmbito das operações de paz.
  - 3 Esta sistematização não deve ser encarada de uma forma rígida. Há algumas excepções que não se enquadram na divisão sugerida. O primeiro envolvimento da ONU em conflitos intra-estado remonta aos anos 60, no Congo; do mesmo modo, o primeiro envolvimento da ONU em operações de “peacebuilding”/Administração Transitória ocorreu ao início dos anos noventa, no Camboja.
  - 4 O jargão do “peacekeeping” presta-se frequentemente a confusões. O facto de expressões como segunda-geração, multifuncional, multidimensional e “peacebuilding” exprimirem conceitos parecidos justifica uma clarificação adicional. Hillen, numa observação que subscrevemos, considera operações de segunda-geração aquelas que operam em ambientes politicamente menos favoráveis, normalmente no seio de guerras civis. Não exigem o requisito de um acordo de paz prévio. Nestas operações, o emprego da força pode coabitar com práticas das operações de paz tradicionais. Por sua vez, as operações de “peacebuilding” operam em ambientes políticos favoráveis, normalmente após se ter conseguido um acordo político, sempre acompanhados de compromissos tangíveis das partes com o processo de paz. O sucesso destas operações depende, acima de tudo, de considerações políticas. Ambas as operações de segunda-geração e “peacebuilding” são multidimensionais ou multifuncionais; diferem, contudo, nas premissas.

o título “o Reforço da ONU: uma Agenda para a Continuação da Mudança”, no qual propunha uma nova abordagem para o tratamento das questões orçamentais e dos recursos humanos da Organização. Apesar da sua óbvia relevância, estas questões não serão abordadas no presente trabalho.

## II. Dos Primórdios ao fim da Guerra-fria

A ONU foi concebida essencialmente como uma organização política e não como uma aliança militar. Assim, quando em 1948 se viu envolvida pela primeira vez numa missão de paz, a ONU não dispunha dos órgãos de planeamento necessários; o MSC encontrava-se vocacionado apenas para as operações concebidas nos termos do Capítulo VII da Carta.

Com o aumento do número das operações de paz, tornou-se necessário reorganizar o Secretariado. Na década de cinquenta, o Secretário-Geral Dag Hammarskjold viu-se confrontado com a necessidade de aumentar o seu estado-maior criando dois cargos de Sub-Secretário-Geral (USG) sem pasta, e respectivo pessoal de apoio, com o objectivo de lidar com aquilo a que hoje se chama “peacemaking” e “peacekeeping”.

Em 1961, estes dois USGs passaram a designar-se USGs para os Assuntos Políticos Especiais, sendo atribuída a um deles a responsabilidade pelo funcionamento das operações de paz e aspectos políticos subjacentes<sup>5</sup>; e ao outro, as tarefas de mediador e “troubleshooter” do Secretário-Geral (SG)<sup>6</sup>. O então criado Gabinete dos Assuntos Políticos Especiais (OSPA), chefiado por um destes USGs, tornou-se o órgão do Secretariado responsável pelo planeamento e pela direcção estratégica e operacional das operações de paz, para além de ser o principal conselheiro do SG nestes assuntos.

Apesar das operações de paz serem uma função “quasi-militar”, a ONU não dispunha de um estado-maior militar. A existência do MSC, embora inactivo, inviabilizava a criação de uma estrutura militar paralela, o que só poderia ocorrer através da alteração da Carta. Contudo, a necessidade de conhecimento militar para planear e operar estas operações levou Hammarskjold, numa medida sem precedentes, a nomear um conselheiro militar (MILAD) para o seu estado-maior quando lhe foi pedido, em 1956, para organizar a UNEF I, a primeira grande operação de paz, e em 1960, para dirigir a operação da ONU no Congo<sup>7</sup>.

---

5 Ralph Bunche e José Rolz-Bennet foram os primeiros a ocupar estes cargos.

6 Javier Pérez de Cuellar foi responsável por este cargo até ser seleccionado Secretário-Geral em 1981.

7 Hammarskjold nomeou como MILAD para a operação do Congo, o General Indiano Indar Jit Rikhye, o qual tinha comandado as tropas indianas da UNEF I, no Médio Oriente, em 1957.

O MILAD passou a integrar o Gabinete do Secretário-Geral, mantendo-se o cargo até ao final da operação. O MILAD e o seu pequeno estado-maior de meia dúzia de oficiais funcionavam, para todos os efeitos, como as operações militares do “peacekeeping”. Ao MILAD era pedido, acima de tudo, que mantivesse a discrição<sup>8</sup>. A criação do cargo de MILAD foi um expediente do Secretário-Geral para contornar a ineficácia do MSC sem, contudo, ferir as prescrições da Carta.

Com a expansão das responsabilidades da ONU no “peacekeeping”, U Thant, o sucessor de Hammarskjöld, voltaria a designar Rikhye como seu Conselheiro Militar, mas agora para lidar com todas as operações de paz e não apenas com um caso particular. A operação militar no Congo tinha tornado óbvia a necessidade de dotar a Organização com uma componente militar.

No final dos anos sessenta tinham terminado quase todas as operações de paz. Após a retirada da UNEF I de Gaza e do Sinai, no início de 1969, restavam no terreno apenas dois grupos de observadores militares (Médio Oriente e Caxemira) e uma missão em Chipre. Exceptuando alguns incidentes esporádicos, as operações tinham-se transformado em rotina. As necessidades de aconselhamento militar tornaram-se diminutas deixando-se novamente de justificar o cargo de Conselheiro Militar. No início de 1969, o cargo foi abolido mantendo-se no Gabinete do USG/SPA apenas um Oficial de Ligação (MLO).

Em 1965, a Assembleia-Geral (GA) decide criar o Comité Especial para as Operações de Paz (Comité Especial), o qual foi mandatado para levar a cabo uma profunda revisão todos os aspectos relacionados com as operações de paz, incluindo o financeiro<sup>9</sup>, e definir as linhas orientadoras do trabalho da ONU neste domínio<sup>10</sup>. O Comité Especial enfrentou imensas dificuldades devido aos interesses divergentes das grandes potências<sup>11</sup>. Só em 1976 se conseguiu chegar a um acordo provisório sobre as orientações estratégicas a adoptar para as missões de paz. A extrema relevância do trabalho do Comité Especial no âmbito da definição de políticas estruturantes para o “peacekeeping” fez com que a GA, em 1990, aprovasse a transformação do seu mandato em “open-ended”<sup>12</sup>. O Comité

---

8 Rikhye, Indar, *The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future*, Canadian Peacekeeping Press, 2000, p. 134.

9 Resolução da Assembleia-Geral 2006 (XIX), de 18 de Fevereiro de 1965.

10 Ver o A/736, de 12 de Dezembro de 1968, p. 3. O Comité Especial integra-se no Comité Especial Político e de Descolonização (4º Comité), através do qual reporta à Assembleia-Geral.

11 Esta dificuldade encontra-se bem patente em vários relatórios do Comité Especial. Ver, por exemplo, o A/31/337, de 23 de Novembro de 1976, parágrafo 6.; o A/32/394, de 2 de Dezembro de 1977; e o A/35/532, de 22 de Outubro de 1980.

12 A/45/330, de 12 de Julho de 1990.

Especial passaria a ser o grande fórum de discussão dos assuntos relacionados com o “peacekeeping”.

Em Outubro de 1973, na sequência da guerra Israelo-Árabe, foi criada a segunda força de paz para o Médio Oriente (UNEF II), sendo necessário reactivar o cargo de Conselheiro Militar, mas agora com a designação explícita de Conselheiro Militar do Secretário-Geral. A nomeação do MILAD como um elemento do Gabinete do Secretário-geral viria a ser bastante polémica. A controvérsia insere-se num debate mais profundo sobre o papel dos militares na ONU, o qual será adiante aflorado em diversas ocasiões. Nesta altura, militares especialistas em logística e transporte aéreo passaram a integrar o “Field Service Staff”.

Em meados da década de oitenta, com apenas um punhado de missões relativamente estáveis em curso, o pequeno núcleo do OSPA era mais do que suficiente para as necessidades do “peacekeeping”. Para além disso, o apoio diário às missões – transporte, logística, comunicações e orçamento – era tarefa de outra parte da burocracia – a “Field Operations Division” (FOD) –, a qual dependia do Departamento de Administração e Gestão (DAG). Esta dupla dependência criava imensas dificuldades de coordenação, e introduzia mecanismos de difusão da autoridade extremamente prejudiciais ao bom funcionamento das missões no terreno.

Ainda na década de oitenta, já durante o mandato de Javier Pérez de Cuellar, numa decisão que se viria a revelar profundamente desastrosa, o cargo do USG responsável pelo “peacemaking” foi abolido e as suas funções foram transferidas para o Gabinete Executivo do SG, separando os aspectos operacionais dos aspectos políticos das operações de paz.

O súbito aumento do número de missões de paz no final da década de oitenta/início dos anos noventa veio abalar profundamente a estrutura instalada. Comparativamente com 1985, a ONU encontrava-se agora envolvida em mais do dobro das missões, com a agravante de serem muito mais complexas. Contudo, o total do pessoal envolvido no planeamento militar, direcção política e gestão operacional destas operações era inferior a duas dezenas; apesar do seu inquestionável profissionalismo e dedicação, era-lhes extremamente difícil responder adequadamente às solicitações. Dadas as dificuldades do Secretariado para fazer face a estes problemas, ainda se tentou, mas sem sucesso, envolver o MSC nas operações de paz<sup>13</sup>.

---

13 A União Soviética sugeriu em várias ocasiões que o MSC assumisse responsabilidades no domínio do “peacekeeping”. Por sua vez, o Canadá, em 1972, recomendou que o MSC funcionasse como órgão de conselho na elaboração e revisão dos mandatos das missões; em 1995, Boutros-Ghali defendeu a implementação do Art.º 43; também a Resolução do Conselho de Segurança 1327 (2000), de 13 de Novembro de 2000, Anexo IV, refere a necessidade de “...considerar a possibilidade de usar o MSC como um dos meios de aumentar as capacidades de “peacekeeping” da ONU...”

### III. Os Anos Noventa

Nos primeiros anos da década de noventa, a ONU entra num processo de reformas cujo impacto no domínio das operações de paz se prolongaria até à presente data. Se por um lado estas reformas visavam superar a evidente falta de recursos, nomeadamente humanos por outro, procuravam encontrar soluções para a dramática falta de coordenação no Secretariado e para a difusão de autoridade pelos diversos organismos envolvidos nas missões de paz, as quais tanto prejudicavam a credibilidade e a qualidade do desempenho da Organização. Estas reformas não só significavam que o “peacekeeping” tinha vindo para ficar, mas também denotavam o reconhecimento explícito de que as missões de paz se tinham transformado numa das actividades mais importantes da ONU, se não mesmo a mais importante<sup>14</sup>.

Embora o processo de reforma tenha sido mais ou menos contínuo neste período, é possível individualizar três grandes momentos: 1992, quando se decide extinguir o OSPA e se cria, finalmente, um órgão dedicado exclusivamente às operações de paz, o Departamento de Operações de Apoio à Paz (DPKO), substituindo os arranjos precedentes de natureza mais ou menos *ad hoc*; 1993, em que se procura corrigir algumas insuficiências da reforma implementada em 1992; e, finalmente, 1997, no “rescaldo” da nomeação de Kofi Annan para Secretário-Geral. Como veremos adiante, entre 1992 e 1996, através de uma interpretação mais liberal da Carta, foi possível a um Secretariado mais agressivo, coeso e reforçado, acrescentar à estrutura legal e funcional da ONU capacidade para criar e gerir operações militares<sup>15</sup>.

#### *A Reforma de 1992*

O referido aumento do número e complexidade das missões de paz tornou necessário, não só o reforço dos exíguos recursos humanos do Secretariado mas também a criação de

---

14 Apesar de se ter reconhecido o carácter permanente do “peacekeeping”, a discussão sobre o assunto não tinha sido dada por concluída. O financiamento das operações de paz através da “Support Account”, fora do orçamento ordinário, é um exemplo do pensamento ainda existente sobre a matéria. Não é por acaso que passados alguns anos, o Relatório Brahimi vem chamar à atenção para a impossibilidade de se continuar a confundir a natureza temporária de certas operações com a evidência do carácter permanente do “peacekeeping” e de outras actividades de manutenção de paz, as quais se haviam transformado no “core business” da ONU.

15 Hillen, John, *Blue Helmets: The Strategy of the UN Military Operations*, Brassey's, London, 1998, p. 16.

uma nova estrutura que permitisse uma gestão mais eficiente e eficaz das missões no terreno. Disso dão conta vários relatórios do Comité Especial e deliberações da Assembleia-Geral, as quais reconhecem a dispersão dos assuntos relacionados com as operações de paz por diversos organismos, chamando à atenção para a necessidade de integrarem o seu trabalho<sup>16</sup>.

Como já foi referido, apesar da ONU se ter iniciado no “peacekeeping” em 1948, o Secretariado nunca teve um Departamento dedicado exclusivamente a esta actividade. Tornava-se premente criar tal órgão. Assim, no início de 1992, na sequência do debate gerado no interior da Organização, o então Secretário-Geral Boutros-Ghali procede a uma reforma generalizada da estrutura superior do Secretariado<sup>17</sup>.

A nova organização substituiu uma estrutura com mais de duas dúzias de USGs e um número semelhante de Secretários-Gerais-Adjuntos (ASGs) na dependência directa do SG, desprovida de mecanismos de coordenação lateral, por um número de Departamentos e Gabinetes substancialmente mais reduzido. No âmbito desta reforma é extinto o OSPA, responsável, entre outras coisas, pelo planeamento e direcção das operações de paz, e é criado o DPKO, chefiado por um USG, dedicado apenas ao “peacekeeping”<sup>18</sup>. O MILAD passou a integrar o recém-criado Gabinete do USG/DPKO. Num arranjo organizacional um tanto ou quanto *sui generis*, o MILAD aconselhava agora o Secretário-Geral através do USG/DPKO.

A transferência do MILAD do Gabinete do Secretário-Geral para o DPKO foi explicada com base em questões de pragmatismo funcional. Mas, intencionalmente ou não, esta mudança contribuiu para reduzir significativamente a influência do MILAD no Gabinete do Secretário-geral<sup>19</sup>. A sua colocação abaixo do USG e dos dois ASG do Departamento deixou de ser um cargo apetecível para um Major-General e, muito menos, para um Tenente-General<sup>20</sup>. Com a reorganização de 1992, a função militar baixou de categoria no processo de consulta o que, a nosso ver, não viria a ser benéfico para o desempenho da Organização no domínio do “peacekeeping”.

---

16 Ver, por exemplo, a A/RES/46/48, de 9 de Dezembro de 1991, parágrafo 22.

17 Para informação mais detalhada sobre a reestruturação do Secretariado proposta por Boutros-Ghali ver o A/46/882, de 21 de Fevereiro de 1992. Ver também a Resolução da Assembleia-Geral (A/RES/46/232, de 2 de Março de 1991), a qual autoriza o Secretário-Geral a iniciar a reforma do Secretariado.

18 O DPKO apoiava ainda o Conselho de Segurança e a Assembleia-Geral em assuntos de particular relevância, e secretariava o Comité Especial. Sobre as funções do DPKO e órgãos subordinados consultar o ST/SGB/ /Organisation (Functions and Organisation of the DPKO), de 22 de Março de 1995.

19 Rykhie, obra citada, p. 138.

20 Idem.

No âmbito da reforma de 1992 é também criado o Departamento de Assuntos Políticos (DPA), o qual incorpora a maioria e, nalguns casos, a totalidade das funções do antecedente a cargo de cinco Departamentos e Gabinetes envolvidos nos chamados assuntos políticos. A diplomacia preventiva, prevenção de conflitos e “peacemaking” (“early warning” incluído), funções anteriormente a cargo do Gabinete Executivo do SG, ficaram a cargo do DPA, o qual passou também a ser o Departamento líder em assuntos de “peacebuilding”<sup>21</sup>. Foi-lhe ainda atribuída a responsabilidade de formular políticas no domínio da paz e da segurança internacional.

Ao atribuir a responsabilidade primária pelo “peacekeeping” ao USG/DPKO, e pelo “peacebuilding” ao USG/DPA, actividade esta intimamente ligada com o “peacemaking”, procurou-se estabelecer domínios distintos de actuação para cada Departamento e, assim, evitar duplicações funcionais. Na prática estas distinções nem sempre eram fáceis de fazer, não se conseguindo, portanto, desvanecer as disputas entre os diversos Departamentos para aumentarem os seus pelouros e áreas de intervenção. Este problema era notório em vários domínios, por exemplo, na falta de comunicação entre os negociadores e planeadores das missões, leia-se DPKO e DPA, uma vez lançada uma operação.

Com esta reforma, o Secretário-Geral passou a dispor de um estado-maior para o planeamento e para a gestão das operações de paz onde se juntavam, pela primeira vez, num mesmo organismo e sob um mesmo comando três funções fundamentais: política, militar e administrativa desempenhadas respectivamente pelo USG /DPKO, pelo Conselheiro Militar e pela FOD, criando-se um potencial de coordenação e integração sem precedentes. Contudo, não foram incorporadas no DPKO partes fundamentais da FOD responsáveis pelo apoio administrativo-logístico às operações, as quais continuaram na dependência directa do Sub-Secretário-Geral para a Administração e Gestão<sup>22</sup>. A responsabilidade por importantes actividades relacionadas com a cadeia de comando das operações continuava dispersa por diferentes órgãos do Secretariado<sup>23</sup>.

Ao não se estabelecer uma clara cadeia de comando no Secretariado, não se criaram os mecanismos de coordenação necessários para ultrapassar as divergências entre os diferentes sectores da burocracia interessados em conservar as suas fontes de poder<sup>24</sup>. Apesar de

---

21 Para informação mais detalhada sobre a organização e funções do DPA, ver o ST/SGB/Organisation, DPA, de 15 de Fevereiro de 1996.

22 Ver o A/47/253, de 4 de Junho de 1993, parágrafo 68. Para mais detalhes sobre a organização, descrição e funcionamento da “Field Operations Division” ver o ST/SGB/Organisation, de 3 de Dezembro de 1992. Para além das missões do DPKO, a FOD passou também a apoiar as operações do DHA, DPA e UNSECOORD.

23 Hillen, obra citada, p. 47.

24 Sobre este assunto ver, por exemplo, o A/47/253, parágrafos 23 e 67.

se terem verificado melhorias, o novo desenho organizacional não integrou uma série de funções co-relacionadas. As mudanças organizacionais implementadas não conseguiram inverter a crescente descentralização das funções no Secretariado e a consequente difusão de autoridade na gestão das operações<sup>25</sup>.

O facto do “peacemaking”, “peacekeeping” e “peacebuilding”, sobretudo estas duas últimas actividades, se intersectarem não só temporalmente como conceptualmente, criava zonas cinzentas onde a responsabilidade era disputada por vários Departamentos, e onde a competição muitas vezes se sobrepunha à cooperação, dificultando a coordenação. Isto era particularmente pertinente no que respeitava ao relacionamento entre o DPKO e o DPA, em termos das suas responsabilidades funcionais e dependência. No domínio da alteração do regime de duplicação de responsabilidades existente, a reforma de 1992 ficou bastante aquém do esperado.

Outra questão de primordial importância prendia-se com o estatuto legal, autoridade, e responsabilidades do recém-criado cargo de USG/DPKO<sup>26</sup>. As suas atribuições nunca foram verdadeiramente codificadas, mantendo-se muitas das ambiguidades do seu antecessor USG/OSPA. Recorrendo à analogia com o Exército Americano, efectuada por Hillen, o cargo de USG/DPKO era muito parecido com o do “Chairman of the Joint Chiefs of Staff”. Em situações de guerra, o “chairman” não se encontra na cadeia de comando, a qual vai directamente do Presidente para o Secretário da Defesa, e deste para o comandante das forças. Como conselheiro militar do Presidente, o exercício de maior ou menor autoridade do “chairman”, depende muito das suas relações pessoais com o Presidente<sup>27</sup>. O USG/DPKO continuava a aparecer na cadeia de comando, mas na realidade funcionava muito mais na função de conselheiro, como um Chefe de Estado-Maior numa organização militar.

Embora o Secretário-Geral seja nominalmente o responsável pela direcção das operações de paz, quem na prática dirige as operações é o DPKO. Contudo, o DPKO não dispõe de um centro de operações para realizar essa função<sup>28</sup>. Na sua essência, o DPKO assemelha-se mais com um estado-maior coordenador do que com um comando operacional. Por outro lado, o Secretariado continuava sem capacidade para responder aos pedidos efectuados pelas missões a qualquer hora do dia; a estrutura do Gabinete do MILAD, para além de não dispor de um sistema de comunicações seguras, nem de sistemas avançados de

---

25 Berdal, Mats R., *Whither UN Peacekeeping?*, Adelphi Paper 281, Outubro 1993, p. 52.

26 Na realidade o cargo apenas seria criado em Fevereiro de 1993.

27 Hillen, obra citada, p. 47.

28 Berdal, obra citada, p. 54.

processamento e de gestão de informações, mantinha-se exígua para executar aquilo que lhe era exigido; o âmbito de intervenção da polícia civil nas missões de paz de segunda-geração tinha-se alterado consideravelmente, justificando plenamente a criação de um “Senior Police Adviser” (SPA).

### *A Reforma de 1993*

Por não responder a um conjunto alargado de questões importantes, algumas das quais referidas na secção anterior, a reforma de 1992 foi objecto de várias críticas, as quais se fizeram ouvir tanto no Comité Especial como na Assembleia-Geral, levando a uma nova reestruturação do DPKO, em 1993<sup>29</sup>. Em Setembro, a FOD foi totalmente incorporada no DPKO, na dependência do Gabinete para o Planeamento e Apoio (OPS), passando a designar-se por “Field Administration and Logistics Division” (FALD) (ver Anexo A)<sup>30</sup>. Com a nova relação de comando e a proximidade funcional entre estes dois órgãos obtiveram-se melhorias de eficiência consideráveis. A transferência das responsabilidades administrativo-logísticas para o DPKO ajudou imenso a dissipar as confusões provocadas pela tradicional divisão da cadeia de comando em operacional e logística. No terreno a situação seria bem diferente, como adiante se verá.

A reforma de 1992 não introduziu melhorias significativas na limitada capacidade de planeamento do Secretariado. Com vista a colmatar essas insuficiências foi criada no DPKO, também na dependência do OPS, a Divisão de Planeamento (DP) a qual integrava, para além de uma célula embrionária de planeamento militar chefiada pelo Vice-Conselheiro Militar, componentes de Polícia Civil, Desminagem e de Treino (Ver Anexo A). A Unidade de Polícia Civil passou a ser chefiada por um SPA, cargo entretanto criado, na dependência do MILAD<sup>31</sup>. Num arranjo organizacional que se pode considerar no mínimo original, a DP ficou integrada no OPS<sup>32</sup>. É difícil descortinar as sinergias obtidas ao colocar debaixo de um mesmo comando órgãos com missões tão diferentes.

---

29 Sobre estas críticas ver, por exemplo, a Resolução da Assembleia-Geral (A/RES/47/71, de 12 de Fevereiro de 1993), na qual se salientava a necessidade de transferir partes relevantes da FOD para o DPKO, de modo a obter-se uma gestão mais eficiente das operações de paz.

30 Tal como a sua antecessora FOD, também a FALD fornecia o apoio administrativo às “missões políticas” do DPA.

31 A/48/173, de 25 de Maio de 1993.

32 ST/SGB/Organisation, Section: DPKO, 22 de Março de 1995, pág. 3.

A DP dedicava-se essencialmente ao planeamento estratégico e militar de novas missões de paz, normalmente, de segunda-geração. Apesar de constituída por um pequeno núcleo de oficiais, a sua missão era ambiciosa e procurava preencher uma importante lacuna. Era o que se chama no jargão militar “operações futuras”; mas também fazia parte das suas atribuições a revisão dos conceitos de operação das missões correntes.

A reforma de 1993 contemplou ainda outras inovações importantes. Em Abril é criado, na dependência do USG/DPKO, o “Centro de Situação” (ver Anexo A), através do qual o DPKO passa a poder receber pedidos das missões a qualquer hora do dia; constituiu-se uma “Policy and Analysis Unit” (PAU) a qual funcionava como um “think tank” do USG/DPKO, produzindo análises e elaborando relatórios sobre questões emergentes no domínio das operações de paz<sup>33</sup>; para responder eficientemente ao envolvimento da ONU na supervisão de actos eleitorais e à necessidade do DPKO dispor de conhecimento neste domínio, foi criada no O/O uma Divisão para o apoio a actos eleitorais (Ver Anexo A).

Para suprir as insuficiências do DPKO em pessoal especializado nalgumas áreas críticas como, por exemplo, o transporte aéreo, vários estados-membros, na sua grande maioria países Ocidentais ou da OTAN, emprestaram, numa base temporária, pessoal militar ao DPKO, os quais ficariam conhecidos como os oficiais grátis<sup>34</sup>. Mas o recurso aos oficiais grátis não seria bem aceite nem pelos países do Movimento dos Não-alinhados (NAM) nem pelos funcionários civis da Organização. Os primeiros argumentavam com o impacto no equilíbrio geográfico do DPKO; os últimos viam nos oficiais grátis uma ameaça omnipresente aos seus postos de trabalho. Apesar de muitos estados-membros manifestarem a sua disponibilidade para continuarem a contribuir com oficiais grátis, estes acabariam por ser oficialmente abolidos em Setembro de 1997<sup>35</sup>.

### *A Reforma de 1997*

Em 1997, já sob a direcção de Kofi Annan, o processo de reforma sofreu um novo impulso<sup>36</sup>. Para facilitar a troca de experiências e a coordenação entre organismos com

---

33 Ibidem.

34 Em 1996 trabalhavam no DPKO 134 oficiais grátis.

35 O relatório A/51/130, de 7 de Maio de 1996, chamava à atenção para a necessidade de se fornecerem os meios financeiros necessários para o recrutamento do pessoal destinado a preencher os lugares deixados vagos pelos oficiais grátis “...conforme as regras de recrutamento estabelecidas...” A A/RES/51/243, de 15 de Setembro de 1997, determina abolição do pessoal grátis. Estes ainda permaneceram no Secretariado até 1999.

36 A 1 de Janeiro de 1997, Kofi Annan tornou-se o 7º Secretário-Geral da ONU.

funções afins, Kofi Annan agrupou os trinta Departamentos do Secretariado, Fundos e Programas em 4 áreas de interesse: Paz e Segurança, Assuntos Humanitários, Desenvolvimento, e Assuntos Económicos e Sociais (Ver Anexo B). Para coordenar o trabalho de cada área sectorial foi criado um Comité Executivo<sup>37</sup>. Os Comités Executivos foram mais tarde ligados directamente ao Secretário-Geral através do “Senior Management Group”, o qual é composto pelos coordenadores dos diferentes comités executivos, pelos chefes das comissões regionais e por outros Sub-Secretários-Gerais cuja participação seja considerada conveniente<sup>38</sup>.

As questões relacionadas com a manutenção da paz foram agrupadas no “Comité Executivo para a Paz e Segurança” (ECPS). Através deste mecanismo, os chefes dos diferentes Departamentos passaram a reunir regularmente e a coordenar actividades de interesse comum<sup>39</sup>. Tendo em conta a sua constituição, o ECPS passou a ser o fórum ideal para a formulação das estratégias de “peacebuilding”. É de salientar que o MILAD não tem assento neste órgão.

Ao nível do DPKO implementaram-se algumas alterações de relevo (Ver Anexo C). O Centro de Situação que dependia directamente do USG/DPKO passou a depender do ASG/O/O. O OPS passou a designar-se “Office of Logistics, Management and Mine Action” (OLMMA); “perdeu” a Divisão de Planeamento, manteve a FALD e incorporou o “Mine Action Service” (MAS). A Divisão de Planeamento evoluiu para Divisão Militar e de Polícia Civil chefiada pelo MILAD, o qual passou a ser o conselheiro do USG/DPKO em assuntos de natureza militar, reportando a este através do ASG/O/O ou do recém-criado cargo de ASG/OLMMA, consoante o assunto<sup>40</sup>.

A função “Mine Action” que se encontrava no Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) e a “Demining Unit”, do antecedente na Divisão de Planeamento

---

37 A/51/829, Section A. Sobre a organização do Secretariado ver também o ST/SGB/1997/5, de 12 de Setembro de 1997.

38 O programa de racionalização da estrutura da ONU levado a cabo em 1997 ainda incluiu, entre outras medidas, a reorganização do Departamento de Assuntos Humanitários e a sua transformação no Gabinete de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA); a integração dos diferentes Programas relacionados com direitos humanos, sediados em Genebra, num único Gabinete do Alto-comissário para os Direitos Humanos (OHCHR). Em 1998 foi criado o Departamento para os Assuntos do Desarmamento (DDA); foi estabelecido o Fundo da ONU para a cooperação internacional orientado para os projectos de desenvolvimento; foi criada uma Unidade para o Planeamento Estratégico no Gabinete Executivo do SG; foram permanentemente abolidos cerca de 1000 cargos que não tinham sido preenchidos em 1996.

39 O ECPS é presidido pelo USG/DPA e reúne representantes das seguintes entidades/órgãos (mantivemos algumas das designações em Inglês): DPKO, DPA, OCHA, o Representante Especial para as Crianças e o Conflito Armado, o Conselheiro Legal (OLA), os Altos-comissários para os Direitos Humanos e para os Refugiados, o Fundo da ONU para as Crianças. O WFP está a considerar a possibilidade de integrar o ECPS.

40 ST/SGB/2000/9, Secção 9, parágrafo 9.1.

do OPS, foram fundidas no “Mine Action Service” (MAS). Esta decisão foi algo controversa, uma vez que não terá sido levado em consideração a diferença entre desminagem operacional e a chamada “humanitarian mine clearance”, a qual faria sentido continuar sob a responsabilidade do OCHA<sup>41</sup>.

A “Policy Analysis Unit” foi alargada e passou a incorporar uma componente de “Lessons Learned” (Anexo C). Para além das missões atrás referidas, esta unidade passou também a ser responsável pela análise e avaliação dos resultados e das lições aprendidas, e por elaborar recomendações que permitissem melhorar a prática das operações de paz.

Ainda no âmbito da reforma de 1997, o DPA vê reforçada a sua importância no domínio do “peacebuilding”. Para além de se constituir como o “Focal Point” do Secretariado para os assuntos de “peacebuilding”, na sua qualidade de organizador das reuniões do ECPS, o USG/DPA passa a ser o responsável pela formulação das estratégias de “peacebuilding” e pela sua coordenação com os membros do ECPS e com os outros elementos do sistema da ONU envolvidos nos assuntos do Desenvolvimento e Humanitário. Em Julho de 1997, para dirigir a reforma, é estabelecido o cargo de Vice-Secretário-Geral<sup>42</sup>.

#### IV. O Século XXI

Nos finais da década de noventa, após um período de relativa acalmia, teve lugar um novo surto de missões de paz. À semelhança do que tinha acontecido nos finais dos anos 80, o Secretariado encontrava-se novamente em sérias dificuldades para gerir eficazmente o “peacekeeping”. O debate sobre as limitações do Secretariado voltou a mobilizar vários fóruns, nomeadamente, o Comité Especial<sup>43</sup>.

Em 2000, com as intervenções da ONU na Jugoslávia e na Somália ainda na memória, Kofi Annan decide criar um Painel chefiado por Lakhdar Brahimi, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros da Argélia, para levar a cabo uma reflexão profunda sobre as vulnerabilidades e limitações da ONU no domínio das designadas actividades de paz e segurança e, simultaneamente, propor um conjunto de recomendações para as ultrapassar<sup>44</sup>. As análises e recomendações do Painel apresentadas publicamente a 21 de Agosto de

---

41 Sobre a desminagem no contexto das operações de apoio à paz ver o S/PRST/1996/37.

42 A 1 de Março de 1998, Louise Fréchette assume o cargo de Vice-Secretário-Geral (DSG).

43 Ver os relatórios do Comité Especial da altura, nomeadamente, o A/54/839, de 20 de Março de 2000.

44 Para além das questões do “peacekeeping”, o Painel também analisou o desempenho da ONU nas restantes actividades do processo de resolução de conflitos, desde a diplomacia preventiva ao “peacebuilding”.

2000, na Cimeira do Milénio, constituíram um documento (A/55/305-S/2000/809) que ficaria conhecido como o Relatório Brahimi, o qual se tornou um marco incontornável no processo de reformas iniciado por Kofi Annan nos finais de 2000.

Tendo em conta o objecto deste artigo, focaremos a nossa análise apenas nas recomendações de natureza organizacional - dentro e fora do DPKO - com impacto no funcionamento das missões de paz, integrando-as com as recomendações do Secretário-Geral apresentadas nos seus relatórios A/55/502, A/55/507 e A/55/977. Das várias ideias contidas no Relatório Brahimi, uma merece um destaque muito especial. O Painel recomenda que as operações de paz sejam tratadas pelo Secretariado como a actividade central da ONU. Para além de serem uma preocupação permanente do Secretariado, as operações de paz devem tornar-se o seu "core business".

A ser adoptada pela Organização, esta ideia deveria ter consequências estruturantes com implicações nos mais variados domínios, nomeadamente, o financeiro. O Painel recomendou que a maioria dos recursos canalizados para as missões de paz passasse a ser feita prioritariamente através do orçamento ordinário, o qual reflecte uma lógica de custos fixos, em vez da chamada "Support Account", de natureza *ad hoc*, a qual está subordinada a uma lógica de custos variáveis. Infelizmente, esta ideia não viria a ganhar adeptos.

Uma vez tornado público, era necessário aprofundar algumas das recomendações do Painel e convertê-las em propostas concretas, acompanhadas de uma rigorosa análise de custos, a fim de serem submetidas à apreciação do Comité Especial e da Assembleia-Geral. Assim, em Outubro de 2000, o Secretário-Geral submeteu à Assembleia-Geral um relatório (A/55/502) onde avançava com uma série de esclarecimentos complementares sobre aspectos das recomendações do Painel que suscitavam dúvidas ou que necessitavam de aprofundamento.

No seguimento deste Relatório, Kofi Annan submete à consideração da Assembleia-Geral um outro relatório (A/55/507 e A/55/507Add.1) onde se identificam detalhadamente os recursos necessários para implementar as recomendações do Painel, já com algumas alterações introduzidas, em consequência do processo de consultas entretanto realizadas em diversos fóruns, nomeadamente no Comité Especial. Em Junho de 2001, recorrendo à colaboração de consultores de gestão externos e de indivíduos com profunda experiência em operações de manutenção de paz, o Secretário-Geral submete à consideração da Assembleia-Geral um novo relatório (A/55/977).

Neste relatório são apresentadas as conclusões de uma análise profunda sobre o modo como a Organização planeia, dirige e apoia as operações de paz, identificando vários pontos fracos na gestão no DPKO e sugerindo um conjunto de recomendações para os

resolver. O Relatório chama ainda à atenção para a importância de ajustamentos na estrutura organizacional do DPKO com vista ao reforço das suas capacidades<sup>45</sup>.

Na sequência do debate suscitado pelo Relatório Brahimi e pelos relatórios do Secretário-Geral que se seguiram, o Comité Especial elaborou um relatório (A/55/1024, de 31 de Julho de 2001) com um conjunto de recomendações, as quais foram adoptadas pela Assembleia-Geral (A/C.4/55/L.23) para implementação<sup>46</sup>. Assim, na medida do possível, procuraremos distinguir entre o que foi sendo sucessivamente proposto e o que foi definitivamente aprovado, tentando explicar os motivos dessas diferenças. Como veremos nem todas as recomendações mereceram o apoio do Comité Especial e, conseqüentemente, a devida aprovação da Assembleia-Geral.

Reiterando críticas de longa data, o Painel chamava à atenção para a inexistência no Secretariado de qualquer célula de planeamento integrado que reunisse os responsáveis pelas diferentes áreas intervenientes numa dada operação<sup>47</sup>. A célula de Planeamento Militar, da Divisão Militar, não cumpria esses requisitos. A necessidade de criar mecanismos institucionais de coordenação era por demais evidente, especialmente se tivermos em consideração as missões de “peacebuilding” e de Administração Transitória.

Para superar tais insuficiências, o Painel recomendou a criação das “Integrated Mission Task Forces” (IMTFs)<sup>48</sup>. Com a constituição destes grupos-tarefa “multidisciplinares” pretendia-se facilitar a coordenação inter-departamental, não só no Secretariado mas também com outras entidades do sistema da ONU envolvidas no planeamento de novas missões, e apoiá-las na fase de lançamento com pessoal recrutado no sistema da ONU. Estes grupos-tarefas seriam de constituição variável, consoante a missão. O conceito foi aprovado tendo sido testado com sucesso no planeamento das missões da ONU no Afeganistão (UNMA) e em Timor-Leste (UNMISSET).

No que respeita à macro-estrutura do DPKO, o Painel recomendou a criação de um terceiro ASG para funcionar como vice do USG<sup>49</sup>, e a cisão da Divisão Militar e Polícia Civil em duas Divisões separadas: a Militar e a de Polícia Civil (Anexo E). No seu relatório (A/

---

45 A/55/977, parágrafo K (Organização Estrutural do Departamento).

46 A/C.4/55/L.23, parágrafo 2. É importante salientar que as recomendações aprovadas pela Assembleia-Geral foram as do Relatório do Comité Especial (A/55/1024), e não as do Painel.

47 Por exemplo, análise política, operações militares, polícia civil, apoio eleitoral, direitos humanos, desenvolvimento, assistência humanitária, refugiados e deslocados, informação pública, logística, finanças, recrutamento de recursos humanos e outros cuja participação se venha a revelar necessária. Ver o documento A/55/305S/2000/809, p. xiii.

48 Ver A/55/305-S/2000/809, parágrafos 198-217.

49 Esta recomendação foi subscrita pelo SG, constando das recomendações dos seus relatórios.

/55/977), Kofi Annan complementava esta recomendação propondo que o 3º ASG fosse responsável pelo “Office of Military and Civilian Police Affairs and Mine Action” o qual integraria três Divisões: Militar, Polícia e “Mine Action” (Ver Anexo E). De acordo com esta proposta o “Mine Action Service” seria “promovido” a Divisão.

A recomendação para criar um 3º ASG não reuniu as simpatias do Comité Especial, o qual não gostou de ver o papel dos Conselheiros Militar e de Polícia Civil diminuído pela criação de um 3º ASG. A promoção do “Mine Action” a Divisão, também não reuniu consensos; nenhuma destas recomendações foi aprovada. Ao contrário, a cisão da Divisão Militar e de Polícia Civil em duas Divisões e a criação de um Conselheiro de Polícia foram bem acolhidas, iniciando-se a sua implementação logo em Outubro de 2000, de acordo com a organização apresentada no Anexo F. Contudo, a individualização da Divisão Militar não veio alterar significativamente o papel do MILAD, o qual continuava a ser um técnico e consultor a pedido, e não um jogador da equipa<sup>50</sup>.

A Divisão Militar ficou responsável por implementar uma série de recomendações cruciais para o aumento da rapidez e da eficácia do planeamento e deslocamento de futuras operações para o terreno, tais como a negociação do reforço dos “stand-by arrangements” e das “on call lists” com os estados-membros<sup>51</sup>. A Divisão Militar irá também desempenhar um papel decisivo na implementação do novo conceito de treino proposto pelo Painel, reorientando os seus recursos para a melhoria das capacidades de treino dos estados-membros, dos centros de treino regionais e das missões no terreno, em substituição das anteriores políticas vocacionadas para a preparação individual<sup>52</sup>.

É de salientar que a criação do “Centro de Situação” e a individualização da Divisão Militar não vieram aumentar a capacidade da ONU para comandar operações militares. Como foi anteriormente referido, para que a Organização pudesse desempenhar essa função, era necessário que a Divisão Militar se constituísse como o núcleo de um centro de operações e não como parte de um estado-maior coordenador, aquilo a que mais se assemelha. Mas isso não aconteceu. Os ajustamentos organizacionais implementados no período pós-Brahimi não produziram qualquer mudança qualitativa neste domínio.

---

50 Rykhye, obra citada, p. 141. As recomendações do Painel neste domínio são inequívocas: “... o Gabinete do Conselheiro Militar deverá ser ampliado e reestruturado...de modo a fornecer um apoio mais efectivo às missões no terreno e um *conselho militar mais adequado às altas chefias do Secretariado...*”, A/55/305-S/2000/809, parágrafo 222. Ênfase da responsabilidade do autor.

51 Estes dois conceitos foram criados e desenvolvidos em 1994, durante a vigência do então Secretário-Geral Boutros-Ghali.

52 O “Standardised Generic Training Module” (SGTM) encontra-se numa fase bastante avançada, esperando-se a sua conclusão em finais de 2002. Sobre este assunto ver, por exemplo, o “Military Division Status Report”, de 31 de Julho de 2002, e o discurso do USG/DPKO, de 18 de Outubro de 2002, ao 4º Comité.

No capítulo do seguimento diário das operações, criaram-se novas duplicações de funções. Não existe uma separação clara entre as funções do Centro de Situação e do Serviço de Operações Correntes da Divisão Militar, o qual vive num espartilho funcional entre o Centro de Situação e o “Office of Operations”<sup>53</sup>. Quem na realidade conduz as operações da ONU, se este termo se pode aplicar às operações da ONU, são os oficiais políticos do “Office of Operations”; a Divisão Militar é apenas um órgão subsidiário do O/O limitando-se a desempenhar tarefas administrativas, dispondo de uma capacidade de iniciativa quase nula. Este arranjo tem funcionado quando as operações, apesar de incorporarem uma componente militar, se revestem de um carácter essencialmente político. Nos casos em que a componente militar da operação seja determinante, como empiricamente demonstrado, este sistema não funciona. Também neste domínio, não se produziram alterações significativas no período pós-Brahimi.

Se muitas das dificuldades da ONU no capítulo das operações militares são de natureza exógena, outras há que são controláveis internamente pela Organização, como é, por exemplo, o caso do Comando e Controlo. As limitações neste domínio devem-se a abordagens conceptuais erradas, em que preconceitos se sobrepõem à funcionalidade. A cultura organizacional e os métodos de trabalho actualmente em vigor no “Office of Operations” não são essencialmente diferentes daqueles empregues pelo antigo OSPA.

Apesar do número de militares no Secretariado ter aumentado, a sua influência real diminuiu, não indo as suas funções para além do conselho. É, contudo, crucial ter presente que a condução de operações militares tem de ser feita por militares e não por oficiais políticos, como acontece nas actuais missões da ONU; caso contrário, muitas das considerações do Relatório Brahimi não passarão de letra morta. Parece, pois, aconselhável a reavaliação do papel da Divisão Militar e dos militares no DPKO.

A necessidade de erguer uma Divisão de Polícia Civil no DPKO resultou da profunda evolução conceptual verificada no emprego da polícia civil nas missões de paz de segunda-geração e de “peacebuilding”. Mandatada para responder a desordens civis, passou-se a pedir à Polícia Civil da ONU para ir mais além do simples acto de documentar ou desencorajar pela sua presença comportamentos abusivos e inaceitáveis das polícias locais. A Polícia Civil passou também a dirigir a reestruturação e o treino daquelas, de acordo com os padrões internacionais de uma polícia democrática, assim como a colaborar no levantamento dos sistemas judiciários locais.

---

53 O conceito de “Operações” adoptado pela ONU é substancialmente diferente do conceito militar. A função “Operações” empregue no jargão da ONU tem a ver, sobretudo, com a condução política das operações. Por isso, o “Office of Operations” é um órgão constituído por oficiais políticos.

Com a criação do cargo de Conselheiro de Polícia Civil pretendeu-se dar à Divisão de Polícia Civil uma visibilidade institucional que materializasse a sua renovada importância funcional<sup>54</sup>. A sua estrutura iria reflectir a necessidade do DPKO dispor de especialistas em lei civil e criminal que garantissem um conselho adequado nestes assuntos, imprescindível em operações do tipo “Administração Transitória”. A recomendação do Painel para se criar na Divisão de Polícia Civil uma unidade de especialistas em lei criminal e assuntos judiciais foi aceite (Ver Anexo F)<sup>55</sup>.

Argumentando com a necessidade de assegurar um mínimo de continuidade e de memória nas Divisões Militar e de Polícia Civil, o Painel, numa medida sem precedentes, recomendou que uma determinada percentagem dos lugares destas Divisões fosse destinada a “regular staff members”, ou seja, a militares e polícias com experiência de ONU que tivessem recentemente deixado o serviço activo<sup>56</sup>. A recomendação foi aprovada e os “regular staff members” para a Divisão Militar foram recrutados em Outubro de 2002.

No âmbito da transferência de responsabilidades, o Painel recomendou a delegação de algumas responsabilidades do USG/DM, no capítulo da orçamentação e aquisições relacionadas com as operações de paz, no USG/DPKO, visto ser este o responsável pelo planeamento, preparação e apoio às operações de paz<sup>57</sup>. Mas o Secretário-Geral não apoiou tal recomendação. Apesar da Divisão de Aquisições do DM se encontrar envolvida apenas em 3 das 14 actividades do processo de aquisições, no contexto global da Organização havia sinergias em manter as aquisições centralizadas no DM. Para ultrapassar possíveis tensões resultantes da dispersão de actividades afins pelos dois Departamentos (DPKO e DM), o Painel recomendava que estes passassem a interagir com maior frequência e profundidade<sup>58</sup>.

No respeitante à reestruturação do “Office of Logistics, Management and Mine Action” agora designado “Office of Mission Support” (OMS), o Secretário-Geral sugeriu que a “Field Administration and Logistics Division” se separasse em duas Divisões distintas, uma para o apoio administrativo (pessoal e finanças) outra para o apoio logístico, ambas

---

54 Até à presente data já foram nomeados dois Conselheiros de Polícia Civil: Om Prakash Rathor (Índia) e Halvor Hartz (Noruega). O cargo foi ainda desempenhado interinamente por Michael Jorsback (Suécia) e Antero Lopes (Portugal), este último em funções à data do presente trabalho.

55 Ver A/55/305-S/2000/809, parágrafos 198, 225, 233.

56 Idem, parágrafo 223.

57 Ibidem, parágrafo 233 (d). A FALD não tinha autoridade para finalizar ou apresentar os orçamentos das missões que geria. Não fazia aquisições, requisitando apenas os bens e serviços necessários.

58 As principais entidades envolvidas na discussão dos orçamentos das missões são: nas missões, os DOAs/CAOs, os quais elaboram a proposta de orçamento; no DPKO, o FMSS (Financial Management Support Service); no DM, o OPPBA.

na dependência directa do ASG para o “Mission Support” (Ver Anexos E e F). Esta proposta recebeu o acordo do Comité Especial e foi implementada ainda em 2001.

Para reforçar a função “Lessons Learned”, o Painel recomendou a sua integração no O/O por ser o local onde podia acompanhar melhor as missões<sup>59</sup>. Pelo facto do O/O supervisionar as actividades das IMTFs e se relacionar permanentemente com representantes de vários Departamentos e Agências envolvidas no “peacekeeping”, a “Lessons Learned Unit” (LLU) poderia não só incorporar as lições do passado e do presente no planeamento das operações, como servir também de “learning manager”, mantendo e actualizando a memória institucional das missões e das forças-tarefa a criar contribuindo, deste modo, para o desenvolvimento da doutrina e para o estabelecimento de linhas gerais de acção. Por não haver consenso ao redor do enquadramento institucional da “Policy Analysis & Lessons Learned Unit” esta seria incorporada na “Peacekeeping Best Practices Unit” (PBPU) criada no início de 2001, a qual dependia do Gabinete do USG/DPKO<sup>60</sup>.

Para acompanhar a implementação da reforma em todos os seus aspectos, o Secretário-Geral recomendou a criação do cargo de “Director para o Planeamento Estratégico e de Gestão”, no Gabinete do ASG/DPKO<sup>61</sup>. O ACABQ opôs-se a esta proposta (ver o Relatório de Outubro de 2001) argumentando que a responsabilidade pelo planeamento estratégico e de gestão do DPKO era do USG/DPKO, o qual não se podia demitir dessa responsabilidade. A criação de tal cargo seria uma redundância. Não obstante, o relatório também referia que num período de mudança e reforma, se justificava a criação, a título temporário, de um cargo para apoiar os gestores de topo do Departamento.

Assim reformulada, tal função seria melhor descrita como “Director of Change Management” (DCM). O cargo foi criado na dependência do USG/DPKO (ver Anexo F). Conforme recomendado no Relatório do Comité Especial (A/55/1024, parágrafo 48), o DCM ficou encarregue de supervisionar as actividades da reestruturada PBPU<sup>62</sup>. Através deste arranjo procurou-se conciliar a vontade do Secretário-Geral com o ponto de vista predominante no Comité Especial.

---

59 Não era esta a posição do Secretário-Geral, o qual defendia a manutenção da função “Lessons Learned” na dependência directa do USG/DPKO. Ver A/55/502, parágrafo 141.

60 O Relatório recomenda que a PBPU passe a integrar as IMTFs de modo a assegurar que as valências “Lições Aprendidas” e as “Melhores Práticas” sejam incorporadas no planeamento das novas missões. A PBPU deveria conter “pontos de entrada” para Informação Pública; Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); Género; Assuntos Humanitários e Segurança. Ver A/55/977, parágrafos 66-68. Foi apenas aprovada a criação do “ponto de entrada” para o DDR.

61 Ver o A/55/977, parágrafo 55.

62 Foi nomeado para o cargo Luíz da Costa (Brasil).

Ainda no capítulo da coordenação interdepartamental, para superar os problemas causados pela difusão da autoridade por vários organismos, foi criado o “Change Management Group”. Este órgão de constituição *ad hoc* integra pessoal de diferentes áreas do DPKO, e tem como finalidade primária gerir projectos particularmente importantes que necessitem de mecanismos especiais de coordenação<sup>63</sup>.

Numa inequívoca manifestação da vontade dos estados-membros em implementarem as recomendações do Painel, ainda em 2000 foi aprovado o recrutamento de novos cargos para o DPKO (A/RES/55/238): 93 em 2001 (“Brahimi I”) e 91 em 2002 (“Brahimi II”). Para o DPA, DM e “Office of Internal Oversight Services” (OIOS) foram aprovados 30 novos cargos. O DPKO passou de uma composição autorizada de 404 postos, em 2000, para 593 postos, em 2002, um reforço muito próximo dos 50% (ver Quadro I). No final de 2002, estes 189 postos adicionais tinham sido praticamente todos recrutados.

Quadro I

	Total	Orçamento Ordinário	Conta de Apoio	Observações
Dezembro 2000 (Pré-Brahimi)	404	55	349	
Janeiro 2001 (Brahimi I)	497	55	442	(aprovados 93 cargos pelo Brahimi I)
Janeiro 2002 (Brahimi II)	589	56	533	(aprovados 91 cargos pelo Brahimi II, e 1 pelo orçamento regular)
Julho 2002	593	56	537	(aprovados 4 cargos novos pela Conta de Apoio)

Nos finais de 2002, com o objectivo de fornecer ao USG/DPKO uma capacidade interna de inspecção, o Secretário-Geral concordou na criação do Gabinete do Inspector Geral (IGO), no DPKO, e de células de Inspeção Geral (IGC) nas missões de segunda-geração e de “peacebuilding”. Sem pretender sobrepor-se ou colidir com o OIOS, a Inspeção Geral tem como missão principal analisar o funcionamento e o desempenho das componentes

63 Doze projectos encontram-se presentemente em fase de implementação, e outros cem em desenvolvimento.

militar e de polícia civil (contingentes, observadores e estado-maior) das missões de paz e relatar sobre a sua eficiência e eficácia<sup>64</sup>.

### *Ajustamentos estruturais fora do DPKO*

Muitas das propostas contidas nos diversos relatórios que temos vindo a mencionar sugerem ajustamentos estruturais fora do DPKO. Um deles prende-se com a Informação Pública nas missões de paz, uma valência que se tornou crucial na era da informação e à qual a ONU não tinha vindo a dedicar a devida atenção. O Painel identificou a necessidade de se criar uma unidade/elemento de Informação Pública no Secretariado vocacionada para o planeamento operacional e apoio de Informação Pública às operações de paz; e recomendava a sua colocação ou no DPKO ou no Departamento de Informação Pública (DPI). O debate interno e a correlação de forças existente foi favorável à colocação de tal unidade/elemento no DPI. Esta solução, ao contrariar a ideia de concentrar no DPKO valências dispersas por diferentes entidades, não contribuiu para superar o crónico problema da dispersão de autoridade.

Para fazer face, de um modo eficaz e eficiente, aos desafios colocados pelo crescente envolvimento da ONU em acções de “peacebuilding”, o Painel chamava à atenção para a necessidade de se criar e consolidar uma capacidade permanente de “peacebuilding”. Para tal, o Painel apoiava a criação de uma unidade piloto de “peacebuilding” no DPA. Ainda com impacto nas questões do “peacebuilding”, o relatório recomendava o reforço da capacidade de planeamento do Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (HCHR), no âmbito das operações de paz. Esta ideia materializou-se na codificação do modo de participação do UNHCHR nas IMTFs, as quais passou a integrar<sup>65</sup>.

Por forma a reforçar a capacidade do Secretariado na pesquisa e análise de informação relevante no âmbito da prevenção de conflitos, o Painel recomendou a criação, sob a direcção do ECPS, do “Information and Strategic Analysis Secretariat” (EISAS), o qual foi

---

64 Para informação mais detalhada sobre a organização e atribuições do Gabinete do Inspector Geral, ver “Inspector General Office in DPKO - Concept and Policy Guidelines”.

65 Em 22 de Novembro de 2002, foi assinado em Genebra um “Memorandum of Understanding” (MOU) entre o OHCHR e o DPKO, no qual eram definidos os termos da participação do OHCHR em diversas instâncias do planeamento e preparação das missões, nomeadamente nas IMTFs e nos “technical survey teams”. A participação da função “Direitos Humanos” na fase de planeamento das missões garante que esta função seja integrada, desde o início das missões, nas suas estruturas de gestão. Uma vez que o OHCHR se encontra localizado em Genebra, foram previstas duas formas principais de participação nas IMTFs: ou através do destacamento temporário de um Oficial de Ligação em Nova Iorque, ou vídeo-conferência.

concebido para apoiar e servir as necessidades de informação de todos os Departamentos e Unidades envolvidas nas actividades de paz e segurança<sup>66</sup>.

O EISAS deveria criar e manter bases de dados integradas sobre assuntos de paz e segurança, e difundir esse conhecimento no interior do sistema da ONU. Deveria igualmente efectuar análises políticas e formular estratégias de longo prazo para o ECPS, chamando a sua atenção para crises em gestação. Contudo, a constituição do EISAS não foi acolhida pelo Comité Especial<sup>67</sup>. Os grandes opositores da ideia – os NAM – recusaram a proposta argumentando que tal projecto, por um lado, não passava de uma tentativa de criar uma capacidade de “intelligence” na ONU e, por outro, desviaria recursos humanos da área do desenvolvimento<sup>68</sup>.

Ainda no âmbito das reformas iniciadas com a publicação do Relatório Brahimi, deve-se referir o estabelecimento do “Working Group” do Conselho de Segurança para as operações de paz e os “Core Group”. O “working Group” do Conselho de Segurança tem por missão avaliar a eficácia e a eficiência das medidas previstas nas Resoluções do Conselho de Segurança com impacto no “peacekeeping”, considerar a sua melhoria tendo em atenção as propostas dos países contribuintes com tropas (TCC) e reportar ao Conselho sobre estas matérias<sup>69</sup>.

Os “Core Groups” são estabelecidos por cada missão de paz com o objectivo de aconselhar o Secretário-Geral sobre a conduta da mesma. A sua duração está intimamente ligada com a duração das missões no âmbito das quais são criados, sendo constituídos por representantes dos principais TCC. Os “Core Groups” surgem da necessidade, tantas vezes sublinhada nos relatórios do Comité Especial, de se estabelecerem mecanismos formais e informais de consulta que incluíssem os estados-membros contribuintes com tropas<sup>70</sup>.

---

66 A proposta do painel consistia na criação do EISAS a partir do actual Centro de Situação, o qual deveria ser reforçado com um pequeno número de oficiais políticos, analistas militares, e especialistas em planeamento, redes internacionais de crime organizado e sistemas de informação.

67 Sobre este assunto ver o A/55/1024, parágrafos 98, 99 e o A/C.4/55/6, parágrafo 13. “... [O Comité Especial] é da opinião que o próprio Comité Especial e outros organismos relevantes da Assembleia-Geral *deveriam continuar a considerar as necessidades da ONU* a este respeito e como melhor utilizar os recursos existentes...” Ênfase da responsabilidade do autor.

68 Como alternativa ao EISAS (Ver A/55/977, parágrafo 301) o SG propôs a criação de uma unidade mais modesta a qual deveria manter alguns dos objectivos previamente estabelecidos para o EISAS, mas diferindo deste nos seguintes aspectos: (a) teria de ter menos de metade da dimensão do EISAS (b) não incorporaria qualquer componente ligada às tecnologias da informação, nem as capacidades de cartografia e seguimento dos media presentemente atribuídas ao DPI; e (c) não teria qualquer ligação funcional com a unidade de “peacebuilding”.

69 A S/Res/1353 (2001) define no seu Anexo II o formato, procedimentos e documentação das reuniões com os TCC.

70 Para além dos temas tratados, o Painel fez ainda outras propostas com impacto organizacional as quais, por as considerarmos de menor importância, tais como a reestruturação do “Field Service Category” (FSC)

*A Cadeia de Comando nas Operações de Paz da ONU*

A análise do modo como a ONU se tem vindo a articular organizacionalmente para levar a cabo o “peacekeeping” ficaria incompleta sem compreender a maneira como o Quartel-General, em Nova Iorque, se relaciona com as missões no terreno e a forma como estas se encontram estruturadas. O desenho organizacional das missões reflecte o mandato e, conseqüentemente, a sua maior ou menor complexidade.

Identificámos três arranjos organizacionais genéricos: no primeiro caso, o Comandante Militar, seja Comandante da Força (FC) ou Chefe dos Observadores Militares (CMO), é o chefe da missão (HOM) e depende do Secretário-Geral através do USG/DPKO<sup>71</sup>. É o caso, entre outros, da UNTSO, UNIFIL, UNDOF e UNMOGIP (Ver Anexos G e H). Nestas missões não existem Representantes Especiais do Secretário-Geral (SRSGs). Este foi o arranjo mais comum nos primórdios do “peacekeeping” e identifica-se com o designado “peacekeeping” tradicional.

No segundo caso, poucas vezes posto em prática, a missão tem duas cabeças independentes – o SRSG e o Comandante Militar – não existindo qualquer relação de comando entre eles. Ambos respondem ao Secretário-Geral, mas enquanto o SRSG reporta directamente, o Comandante Militar reporta através do USG/OSPA. Têm ambos o mesmo estatuto. É o que se verificava na UNFICYP (ver Anexo J)<sup>72</sup>.

No último caso, a missão é chefiada por um SRSG ao qual estão subordinados os chefes das restantes componentes, nomeadamente o comandante da componente militar. É o que se verifica(va), por exemplo, na UNTAC, UNTAG e UNMISSET (Ver Anexos K, L, M)<sup>73</sup>. Este

---

criado em 1949, não daremos particular relevo neste artigo. A existência do FSC tem sido objecto de debate nos últimos anos, sobretudo nos relatórios do OIOS (Office of Internal Oversight Services). Richard Deleure avançou em 2000 com um conjunto de propostas importantes para a reforma do FSC, muitas das quais não foram consideradas. Para informação mais detalhada sobre a matéria ver o relatório “The Restructured Field Staff: a Proposal” da sua autoria.

71 Antes da fundação do DPKO reportava ao USG/OSPA.

72 Esta situação seria alterada em 1994 com a criação do cargo de Chefe de Missão (COM), passando o Comandante Militar a ficar na sua dependência. A missão da ONU em Chipre evoluiria para uma situação muito parecida com a da missão em Israel onde se pode dizer que existem duas missões: a UNTSO na dependência do DPKO, chefiada por um militar, e a UNSCO na dependência do DPA, chefiada por um “Special Coordinator”, com responsabilidades no âmbito do “peacemaking”. Em Chipre seria nomeado um “Acting Special Representative” com responsabilidades no domínio da negociação política, igualmente na dependência do DPA. Em ambos os casos, não existe qualquer dependência entre a missão do DPKO e do DPA, havendo apenas relações de coordenação e ligação.

73 De modo a não dificultar a leitura do organigrama da UNTAET não considerámos alguns órgãos. Note-se que a componente civil da missão tem uma organização muito parecida com a de um governo.

arranjo organizacional é o mais frequente nas operações de segunda-geração e é o que apresenta maiores variantes, sendo as missões envolvidas em Administrações Transitórias aquelas onde se verificam os arranjos mais complexos.

À primeira vista, a cadeia de comando das missões da ONU parece-se com a de uma organização hierárquica militar tradicional. Porém, uma análise mais cuidadosa permite-nos verificar que não é bem assim. No caso das missões tradicionais, estas operam com um comandante político (o Secretário-Geral) e um comandante militar no terreno com o seu estado-maior e unidades. Se não existiam dúvidas quanto a quem cabiam as responsabilidades estratégicas e táticas – competia ao Conselho de Segurança estabelecer a direcção política da missão e ao comandante táctico comandar as forças no terreno – o mesmo não se pode dizer quanto à responsabilidade operacional, ou seja, à responsabilidade de codificar os objectivos políticos da missão em objectivos militares da força, a qual se encontrava dispersa pelo Conselho de Segurança, pelo Secretário-Geral e, nalguns casos, pelos chefes das missões, leia-se comandantes das forças.

Esta confusão conceptual seria resolvida na maioria das missões de segunda-geração com a criação da figura do SRSG, os quais passaram a estabelecer a ligação entre a estratégia e a táctica, sendo-lhe atribuídas as responsabilidades operacionais. Representando a autoridade do Secretário-Geral no terreno, os SRSGs são responsáveis por traduzir os objectivos políticos definidos pelo Conselho de Segurança em objectivos militares da força. Era agora possível distinguir claramente as entidades responsáveis por gerir cada um dos três níveis de comando: estratégico, operacional e táctico. Embora este cargo tenha sido usado ocasionalmente nas chamadas missões “tradicionais”, generalizou-se nas missões de segunda-geração. Adicionalmente, e particularmente importante do ponto de vista da missão no seu conjunto, o SRSG tinha também por missão coordenar os esforços diplomáticos, humanitários, económicos e políticos conjuntamente com a empresa militar<sup>74</sup>.

Comum a todos estes arranjos organizacionais é a existência de duas cadeias de comando paralelas – uma operacional e outra logística – entre as missões no terreno e o Quartel-General e a situação de dupla dependência do responsável administrativo-logístico das missões o qual reporta, simultaneamente, ao Chefe da Missão e ao Quartel-General, como se pode verificar nos vários organigramas apresentados em anexo. Historicamente, o Secretariado tem procurado aumentar o controlo sobre as missões no terreno. Uma forma

---

<sup>74</sup> As discussões sobre este assunto vêm de longa data. Ver, por exemplo, o A/49/136, parágrafo 55, onde se chama à atenção para a necessidade de uma cadeia de comando bem definida e unificada, e se definem claramente as funções do Quartel-General e das missões.

de o conseguir é através dos Directores/Chefes de Administração (DOA/CAO), funcionários de carreira da ONU, os quais gerem os dinheiros e os reabastecimentos das missões<sup>75</sup>.

No âmbito das suas responsabilidades, tanto os HOM como os seus DOAs/CAOs mantêm direitos de acesso a Nova Iorque. Embora nominalmente encarregues da gestão das missões, os HOM são confrontados com uma cadeia de comando administrativo-logística paralela através da qual os DOAs/CAOs reportam directamente ao ASG/OMS, o que faz com que a sua capacidade de controlo sobre os aspectos logísticos e orçamentais das missões seja extremamente limitada.

Apesar do Paineal chamar à atenção para a necessidade de se dar maior autonomia às missões no terreno, na realidade a situação sofreu poucas alterações. Os comandantes das forças continuam a levar as suas necessidades logísticas na forma de requisição aos seus DOAs/CAOs, as quais são enviadas para o OMS, em Nova Iorque. Problemas menores no terreno continuam a não poder ser resolvidos sem a autorização do Secretariado, tornando difícil a resposta em situações onde a rapidez seja o factor predominante. Como resultado da bifurcação de responsabilidades entre os chefes das missões e os DOAs/CAOs, as decisões dos primeiros são com alguma frequência obstruídas pelos segundos. A integração da FOD e dos seus sucessores no DPKO não veio alterar esta situação.

O argumento para manter esta dupla cadeia de comando, o chamado “Middle East Model”, assenta, em parte, na necessidade de ter nas missões pessoal que domine os regulamentos e os mecanismos de funcionamento da ONU; mas reflecte também a necessidade da Organização manter o controlo sobre áreas críticas que não podem ser garantidas e operadas por pessoal que não garanta continuidade nas missões<sup>76</sup>.

Comandantes militares com conhecimento da ONU reconhecem que a estabilidade das missões passa, em grande parte, pela presença e pelo conhecimento técnico especializado dos funcionários civis. Contudo, a falta de controlo sobre a componente logística e financeira coloca um colete-de-forças administrativo com que muitos comandantes militares têm dificuldade em lidar. É muitas vezes difícil conceber o comando de uma operação militar sem o controlo destas funções.

Neste aspecto o conceito de comando completo não existe na ONU, já que aparece sempre amputado da componente logística e, nalguns aspectos, da componente administrativa. Esta situação é por vezes incompreensível, visto serem funções ao alcance de

---

75 Antes da criação do DPKO, os DOAs/CAOs reportavam à “Field Operations Division” (FOD); actualmente reportam ao ASG/OMS/DPKO.

76 É o que acontece normalmente com o pessoal militar e polícia civil, os quais têm passagens efémeras pelas missões (6 meses a um ano).

oficiais de estado-maior, desde que lhes seja dado o tempo suficiente e oportunidade para aprender as regras básicas do funcionamento do sistema da ONU.

O argumento da necessidade de um controlo apertado do Secretariado sobre a componente logística das operações aplica-se, sobretudo, a missões multidimensionais de curta duração como a da Namíbia, onde uma boa parte do pessoal militar, polícia civil e outro não se encontra familiarizado com os procedimentos da ONU. Contudo, este argumento não se aplica necessariamente aos casos das “well established missions” de longa duração em Chipre, Caxemira e Médio Oriente. Nestes casos, é perfeitamente possível complementar os quadros de pessoal da ONU com militares devidamente familiarizados com o *modus operandi* da Organização, na situação de “secondment”<sup>77</sup>.

O controlo das operações aumentaria com o advento das operações de “peacebuilding”. Tal facto é justificado com preocupações pedagógicas: ao facilitarem transições políticas, essas operações devem ilustrar, de um modo consistente, o princípio da subordinação militar ao controlo civil. Dado o predomínio de regimes militares e a continuação do frágil controlo democrático em muitos países onde a ONU intervém, a aplicação deste princípio é importante por razões tanto operacionais como simbólicas.

Contudo, tais argumentos parecem ser o reflexo de alguma cultura anti-militar existente em sectores influentes do Secretariado. Se o princípio da subordinação do poder militar ao poder político é inquestionável, também é inquestionável o princípio da legitimidade do poder político obtido através do escrutínio popular, o qual os oficiais políticos da ONU obviamente não têm.

Para garantir o controlo político das operações, o Secretariado coloca normalmente junto dos chefes das missões os chamados “Political Advisers”, cuja importância em termos de “Comando e Controlo” não é discernível através da simples análise dos organigramas. Teoricamente, os Conselheiros Políticos dependem dos Chefes das missões; na prática não é bem assim. Os chefes das missões são fortemente condicionados nas suas acções pelos Conselheiros Políticos, os quais operam um canal informal paralelo ligado directamente ao O/O. O sistema é muito semelhante ao implantado nos exércitos do ex-Pacto de Varsóvia, onde as decisões dos chefes militares só tinham efeito depois de validadas pelos comissários políticos destacados junto dos comandos militares.

---

<sup>77</sup> O “secondment” é uma forma contratual da ONU através da qual os funcionários nesta situação não perdem totalmente o vínculo com os seus governos. Estes últimos comprometem-se: (a) durante a prestação de serviço na ONU, a manter os direitos de promoção e outras regalias dos indivíduos, nomeadamente a contagem do tempo de serviço e os descontos para a pensão de reforma; (b) após o fim do contrato com a ONU, a reintegrar os indivíduos nas fileiras.

As reformas levadas a cabo pela ONU a partir de 1992 procuraram encontrar soluções para a multiplicidade de cadeias de comando existentes tanto no Secretariado como no terreno, para evitar a divisão de responsabilidades e simplificar a coordenação a todos os níveis<sup>78</sup>. Contudo, este esforço seria, do nosso ponto de vista, posto em causa pela multiplicidade de entidades e de centros de decisão envolvidos nas operações de segunda-geração e de “peacebuilding”. Muitas das organizações e agências civis que participam nestas operações são semi-autónomas e têm as suas próprias agendas.

A adição destes grupos expandiu imenso os níveis de gestão e o número de actores envolvidos nas missões de paz, complicando seriamente os esforços de coordenação. A multiplicação dos centros de decisão e de poder fora do DPKO originaram forças centrífugas extremamente difíceis de controlar. Os esforços levados a cabo pela ONU no pós-Brahimi foram insuficientes para lidar com este novo fenómeno.

### *Comentários Conclusivos*

Muitas das críticas feitas às capacidades do Secretariado no domínio das operações de paz prendiam-se com a escassez dos recursos humanos, a dispersão da autoridade por múltiplos centros de poder e a falta de mecanismos de coordenação. Na realidade, a exiguidade dos recursos é um problema, mas é um problema menor. Como escreveu Dennis Jett, uma burocracia mais eficiente ajuda, mas não fará uma grande diferença<sup>79</sup>. As causas profundas das limitações do Secretariado residem na desadequação dos modelos organizacionais e de gestão utilizados e não propriamente na insuficiência dos recursos humanos.

Para fazer face aos desafios do “peacekeeping”, a ONU foi evoluindo organizacionalmente ao longo das décadas, normalmente de uma forma lenta e reactiva. As estruturas *ad hoc* inicialmente criadas foram progressivamente dando lugar a estruturas com carácter permanente. Assim, nos primórdios dos anos noventa inicia-se um processo de reformas estruturais que se prolongaria até aos dias de hoje. O Relatório Brahimi publicado em Agosto de 2000, um elemento fundamental desse processo de reformas, tornou-se o guia estratégico da Organização.

As medidas implementadas na sequência do Relatório Brahimi transformaram o Secretariado. Em dois anos, o DPKO aumentou os seus efectivos em cerca de 50%. Entre

---

78 A este respeito ver, por exemplo, o A/46/254, de 18 Junho de 1991, parágrafo 57, p. 9.

79 Jett, Dennis C., *Why Peacekeeping Fails*, Palgrave, New York, 2001, p. xviii.

outras medidas de natureza organizacional cabe salientar a constituição da Divisão Militar e da Divisão de Polícia Civil; a fundação do “Office of Mission Support”; o desenvolvimento do conceito IMTF com o objectivo de superar as dificuldades de coordenação durante o planeamento e a preparação das operações; e a criação do “Senior Management Group”, no DPKO.

Contudo, o alcance destas e de outras medidas deve ser analisado com cautela, sobretudo naquilo que tem a ver com a capacidade da ONU para conduzir operações militares. Este aspecto transporta-nos para a principal questão subjacente ao Relatório Brahimi, nem sempre abordada com clareza, que é a de procurar perceber até que ponto o processo de mudanças no Secretariado contribuiu para o aumento real da capacidade da ONU não só no domínio do “peacekeeping”, mas também na condução de operações militares.

Se não restam dúvidas quanto ao aumento da capacidade do Secretariado para planear operações, o mesmo já não se poderá dizer noutros domínios. As mudanças organizacionais implementadas no Secretariado, nomeadamente no DPKO, não conseguiram inverter a crescente descentralização funcional provocada pelas missões de segunda-geração, muito em particular as de “peacebuilding”. É extremamente difícil integrar adequadamente as operações dos imensos actores envolvidos nas missões de paz, na sua maioria com agendas próprias e obediência a centros de decisão exteriores ao DPKO. A adição destes grupos expandiu imenso os níveis de gestão, complicando seriamente os esforços de coordenação.

Os arranjos estruturais do pós-Brahimi não conseguiram resolver o problema central da difusão da autoridade tanto no Quartel-General como no terreno: a necessidade de satisfazer as diferentes burocracias da Organização manteve zonas cinzentas de responsabilidade difíceis de gerir; e os chefes das missões continuam a defrontar-se com os problemas criados pela existência de diversas cadeias de comando paralelas, e a dispor de uma autoridade administrativo-logístico muito reduzida. Apesar dos esforços realizados para clarificar responsabilidades, evitar duplicações e facilitar a coordenação de actividades entre os diferentes Departamentos envolvidos nas operações de paz, existe ainda um longo caminho a percorrer<sup>80</sup>.

Por outro lado, o Quartel-General, em Nova Iorque, encontra-se mais vocacionado para a gestão estratégica do que para o comando operacional das operações<sup>81</sup>. Apesar de

---

80 Sobre esta matéria ver, por exemplo, o “interoffice memorandum” do USG/DPKO de 19 de Abril 2002, para a Vice-Secretário-Geral, onde são amplamente discutidos os problemas resultantes da falta de coordenação inter-departamental, e da existência de zonas cinzentas de responsabilidade entre o DPKO e do DPA.

81 Só após cinco décadas de envolvimento em operações de paz com forças militares, foi possível à ONU elaborar um documento – Command and Control of Military Components in United Nations Peacekeeping

ser crucial, esta sutileza conceptual não foi tida em conta pelas mais altas entidades nas diferentes reestruturações. No pós-Brahimi, as capacidades do Secretariado para planear, preparar e dirigir operações de paz de natureza primariamente política foram profundamente reforçadas; já o mesmo não se pode dizer quanto às suas capacidades para conduzir operações militares. Tal capacidade teria de passar, inevitavelmente, pelo aumento da importância da função militar no Secretariado, bem para além da função de Conselho que lhe tem estado reservada desde a criação do cargo de MILAD, e que não foi alterada até à presente data.

O facto de ter sido concebida primariamente como um fórum de discussão política não inviabilizou, contudo, que a ONU se viesse a envolver em operações de paz, as quais, apesar do seu carácter essencialmente político, requeriam e continuam a requerer o apoio de uma componente militar. Contudo, a sua natureza política tornou a convivência com assuntos de natureza militar difícil, um pouco à semelhança das tensões entre elites militares e políticas que de vez em quando afloram em regimes democráticos. Este facto constitui uma barreira psicológica e cultural extremamente difícil de superar e inviabiliza o envolvimento da ONU em operações militares de maior envergadura e complexidade. As medidas tomadas no rescaldo do Relatório Brahimi não introduziram quaisquer novidades neste capítulo.

## Bibliografia

### *Livros*

Berdal, Mats, *Reforming the UN's Organizational Capacity for Peacekeeping*, in Ramesh Thakur and Carlyle Thayer, *A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s*, pp. 181-192, Boulder, Colo, 1995.

Berdal, Mats, *Whither UN Peacekeeping*, Adelphi Paper 281, Outubro 1993.

Durch, William J. (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping*, St. Martin's Press, New York, 1993.

Durch, William J. (ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, St. Martin's Press, New York, 1996.

---

Operations, DPKO, Outubro 2001 - onde se definem as possíveis relações de comando entre o SG e as forças militares que os Estados-Membros colocam à disposição da Organização.

Durch, William J., *Structural Issues and the Future of UN Peace Operations*, in Don Daniel and Bradd Hayes, eds, *Beyond Traditional Peacekeeping*, pp. 151-163, New York, 1995.

Goulding, Marrack, *Peacemonger*, John Murray, Ltd., London, 2002.

Hillen, John, *Blue Helmets: The Strategy of the UN Military Operations*, Brassey's, Washington, D.C., 1998.

Jett, Dennis C., *Why Peacekeeping Fails*, Palgrave, New York, 2001.

Ratner, Steven R., *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*, St. Martin's Press, New York, 1996.

Rikhye, Indar, *Military Adviser to Secretary-General. UN Peacekeeping and the Congo Crisis*, Hurst & Company, London, 1993.

Rikhye, Indar, *The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future*, Canadian Peacekeeping Press, 2000.

Thakur, Ramesh and Schnabel, Albrecht (ed.), *UN Peacekeeping Operations. Ad Hoc Missions, Permanent Engagements*, United Nations University Press, Tokyo, 2001.

United Nations Department of Public Information, *Basic Facts About the United Nations*, UNDPI, New York, 2000.

United Nations Department of Public Information, *The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping* (3<sup>rd</sup> Edition), UNDPI, New York, 1996.

Weiss, Thomas, G., *Civilian-Military Interactions and Ongoing UN Reforms: DHA's Past and OCHA's Remaining Challenges*, in Whitman, Jim, (eds), *Peacekeeping and the UN Agencies*, Frank Cass, London, 1999.

#### *Documentos Oficiais da ONU*

A/45/330, 12 de Julho de 1990

A/46/254, 18 de Junho de 1991

A/46/882, 21 de Fevereiro de 1992

A/47/253, 4 de Junho de 1993

A/47/386

A/48/173, 25 de Maio de 1993  
A/49/136, 2 de Maio de 1994  
A/51/130, 7 de Maio de 1996  
A/51/829, sect. A, 17 Março de 1997  
A/52/209, 28 de Junho de 1997  
A/53/127, 21 Maio de 1998  
A/54/839, 20 de Março de 2000  
A/55/305-S/2000/809, 21 de Agosto de 2000  
A/55/502, 20 de Outubro de 2000  
A/55/507 e A/55/507Add.1, ambos de 27 de Outubro de 2000  
A/55/977, 1 de Junho de 2001  
A/55/1024, 31 de Julho de 2001  
A/8550, 3 de Dezembro de 1971  
A/888, 13 de Novembro de 1972  
A/9827, 31 de Outubro de 1974  
A/C.4/55/6, 4 de Dezembro de 2000  
A/RES/1327, 13 de Novembro de 2000  
A/RES/46/232, 2 de Março de 1991  
A/RES/46/48, 9 de Dezembro de 1991  
A/RES/47/71, 12 de Fevereiro de 1993  
A/RES/51/243, 15 de Setembro de 1997  
A/RES/55/238, 23 de Dezembro de 2000  
GAR/2006 (XIX), 18 de Fevereiro de 1965  
S/PRST/1996/37  
S/RES/1353

ST/SGB/1997/5, 12 de Setembro de 1997

ST/SGB/2000/9, 15 de Maio de 2000

ST/SGB/Organisation, 22 de Março de 1995

ST/SGB/Organisation, 3 de Dezembro de 1992

ST/SGB/Organisation, 15 de Fevereiro de 1996

#### *Outra Documentação ONU*

- *Command and Control of Military Components in UN Peacekeeping Operations*, DPKO, Outubro 2001.
- *DPKO Submission on Strengthening the Organization*, "Interoffice memorandum" do USG/DPKO para a Vice-Secretário-Geral, 19 de Abril 2002.
- *Inspector General Office in DPKO - Concept and Policy Guidelines*.
- *Memorandum of Understanding (MOU) between the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*, Genebra, 22 de Novembro de 2002.
- *Military Division Status Report*, 31 de Julho de 2002.
- *Military Division Plan 2002*.
- *Remarks to the Fourth Committee*, discurso de Jean-Marie Ghéhenno, 18 de Outubro de 2002.

#### *Abreviaturas\**

ACABQ	Comité de Aconselhamento em Assuntos Administrativos e de Orçamentação (Advisory Committee on Administration and Budgetary Questions)
ASG	Secretário-Geral-Adjunto (Assistant-Secretary-General)
CAO	Chefe de Administração (Chief Administrative Officer)
CHOD	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (Chief of Defence)

---

\* Algumas abreviaturas não foram traduzidas para Português.

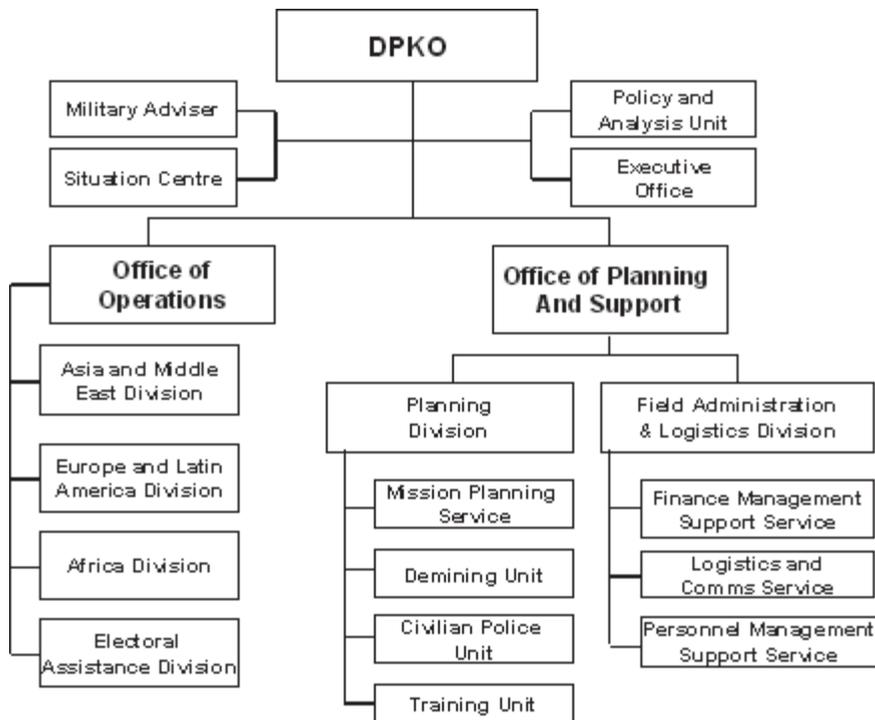
CMO	Chefe dos Observadores Militares (Chief Military Observer)
COM	Chefe de Missão (Chief of Mission)
DAM	Departamento de Administração e Gestão (Department of Administration and Management)
DCM	Director para a Gestão da Mudança (Director of Change Management)
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (Disarmament, Demobilisation and Reintegration)
DESA	Departamento dos Assuntos para o Desenvolvimento Económico e Social (Department of Economic and Social Affairs)
DOA	Director de Administração (Director of Administration)
DHA	Departamento de Assuntos Humanitários (Department of Humanitarian Affairs)
DM	Departamento de Gestão (Department of Management)
DPA	Departamento dos Assuntos Políticos (Department of Political Affairs)
DPKO	Departamento de Operações de Apoio à Paz (Department of Peacekeeping Operations)
ECPS	Comité Executivo para a Paz e Segurança (Executive Committee on Peace and Security)
EISAS	Secretariado para a Informação e Análise Estragégica do ECPS (ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat)
FALD	Divisão de Administração e Logística (Field Administration and Logistics Division)
FC	Comandante da Força (Force Commander)
FMSS	Serviço de Gestão Financeira de Apoio (Financial Management Support Service)
FOD	Field Operations Division
GA	Assembleia-Geral (General-Assembly)
GAR	Resolução da Assembleia-Geral (General-Assembly Resolution)

HOM	Chefe da Missão (Head of Mission)
IMTF	Integrated Mission Task Force
MAS	Mine Action Service
MILAD	Conselheiro Militar (Military Adviser)
MLO	Oficial de Ligação (Military Liaison Officer)
MONUC	Missão da Organização das Nações Unidas no Congo (United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo)
MSC	Comité Militar (Military Staff Committee)
NAM	Movimento dos Não-alinhados (Non-Aligned Movement)
O/O	Gabinete de Operações (Office of Operations)
OCHA	Gabinete do Coordenador para os Assuntos Humanitários (Office of the Coordinator for the Humanitarian Affairs)
OIOS	Gabinete dos Serviços de Supervisão Interna (Office of Internal Oversight Services)
OLA	Gabinete dos Assuntos Jurídicos (Office of Legal Affairs)
OLMMA	Office of Logistics, Management and Mine Action
ONU	Organização das Nações Unidas
OPPBA	Office of Programme Planning, Budget and Account
OPS	Gabinete para o Planeamento e Apoio (Office of Planning and Support)
OSPA	Gabinete dos Assuntos Políticos Especiais (Office of Special Political Affairs)
SCPO	Comité Especial para as Operações de Manutenção de Paz (Special Committee on Peacekeeping Operations)
SCR	Resolução do Conselho de Segurança (Security-Council Resolution)
SG	Secretário-Geral (Secretary-General)
SRSG	Representante Especial do SG (Special Representative of the SG)
TCC	Países Contribuintes com Tropas (Troop Contributing Countries)

UNAMSIL	Missão das Nações Unidas na Serra Leoa (United Nations Mission in Sierra Leone)
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas (United Nations Emergency Force)
UNFICYP	Força de Paz das Nações Unidas em Chipre (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus)
UNHCHR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (United Nations High Commissioner for Human Rights)
UNIFIL	Força Temporária das Nações Unidas no Líbano (United Nations Interim Force in Lebanon)
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea)
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan)
UNSECOORD	Coordenador de Segurança das Nações Unidas (United Nations Security Coordinator)
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor)
UNTSO	Organização das Nações Unidas para a Supervisão do Armistício (United Nations Truce Supervision Organisation)
USG	Sub-Secretário-Geral (Under-Secretary-General)
WFP	World Food Programme

## Anexos

### A DPKO - Organização 1993



### B Comitês Executivos da ONU

Peace and Security

Chaired by DPA - Department of Political Affairs

DDA - Department for Disarmament Affairs

DPKO - Department of Peacekeeping Operations

DPI - Department of Public Information

OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

**OHCHR** - Office of the High Commissioner for Human Rights

**OLA** - Office of Legal Affairs

**OSRSG/CAC** - Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children & Armed Conflict

**UNDP** - United Nations Development Programme

**UNHCR** - United Nations High Commissioner for Refugees

**UNICEF** - United Nations Children's Fund

**UNSECOORD** - United Nations Security Coordinator

**WB** - World Bank

### Development Group

#### **Chaired by UNDP - United Nations Development Programme**

**DESA** - Department of Economic and Social Affairs

**DPI** - Department of Public Information

**FAO** - Food and Agriculture Organization

**IFAD** - International Fund for Agricultural Development

**OHCHR** - Office of the High Commissioner for Human Rights

**OSRSG/CAC** - Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children & Armed Conflict Regional Commissions:

- Economic Commission for Europe

- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean

- Economic Commission for Africa

- Economic and Social Commission for Western Asia

**UNAIDS** - Joint United Nations Programme on HIV/AIDS

**UNDCP** - United Nations Drug Control Programme

**U N CTAD** - United Nations Conference on Trade and Development

**UNESCO** - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

**UNFPA** - United Nations Population Fund

**UN-HABITAT** - United Nations Human Settlements Programme

**UNICEF** - United Nations Children's Fund

**UNIFEM** - United Nations Fund for Women

**UNOPS** - United Nations Office for Project Services

**WFP** - World Food Programme

**WHO** - World Health Organization

## Economic and Social

### Chaired by DESA - Department of Economic and Social Affairs

DPI - Department of Public Information

INSTRAW - International Research and Training Institute for the Advancement of Women

ODCCP - Office of Drug Control and Crime Prevention

OHCHR - Office of the High Commissioner for Human Rights Regional Commissions:

- Economic Commission for Europe

- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean

- Economic Commission for Africa

- Economic and Social Commission for Western Asia

UNDP - United Nations Development Programme

UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme

UNITAR - United Nations Institute for Training and Research

UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development

UNU - United Nations University

## Humanitarian Affairs

### Chaired by OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

DPA - Department of Political Affairs

DPKO - Department of Peacekeeping Operations

DPI - Department of Public Information

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

OHCHR - Office of the High Commissioner for Human Rights

OSRSG/CAC - Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children & Armed Conflict

U NCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

UNDP - United Nations Development Programme

UNEP - United Nations Environment Programme

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees

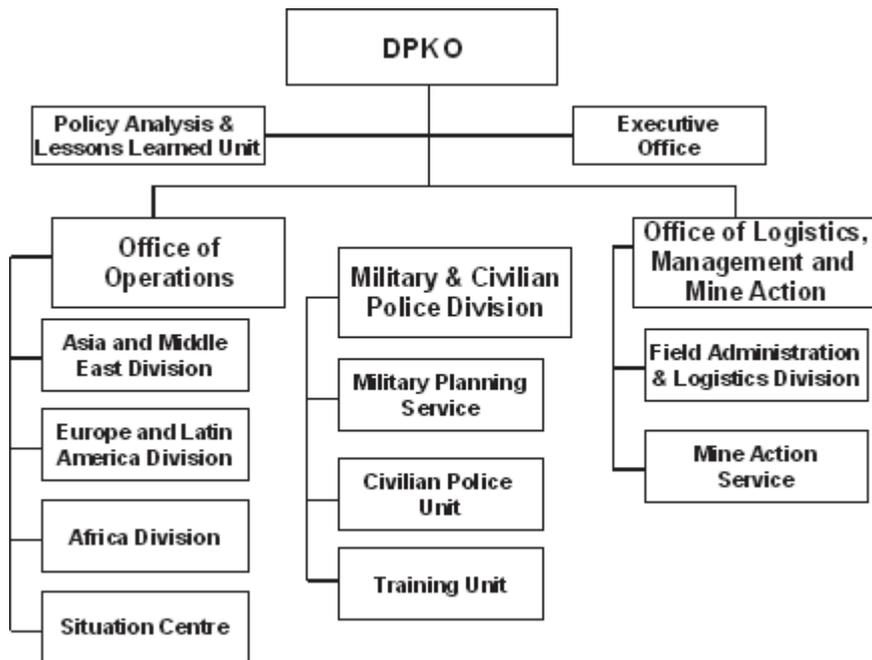
UNICEF - United Nations Children's Fund

UNRWA - United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in Near East

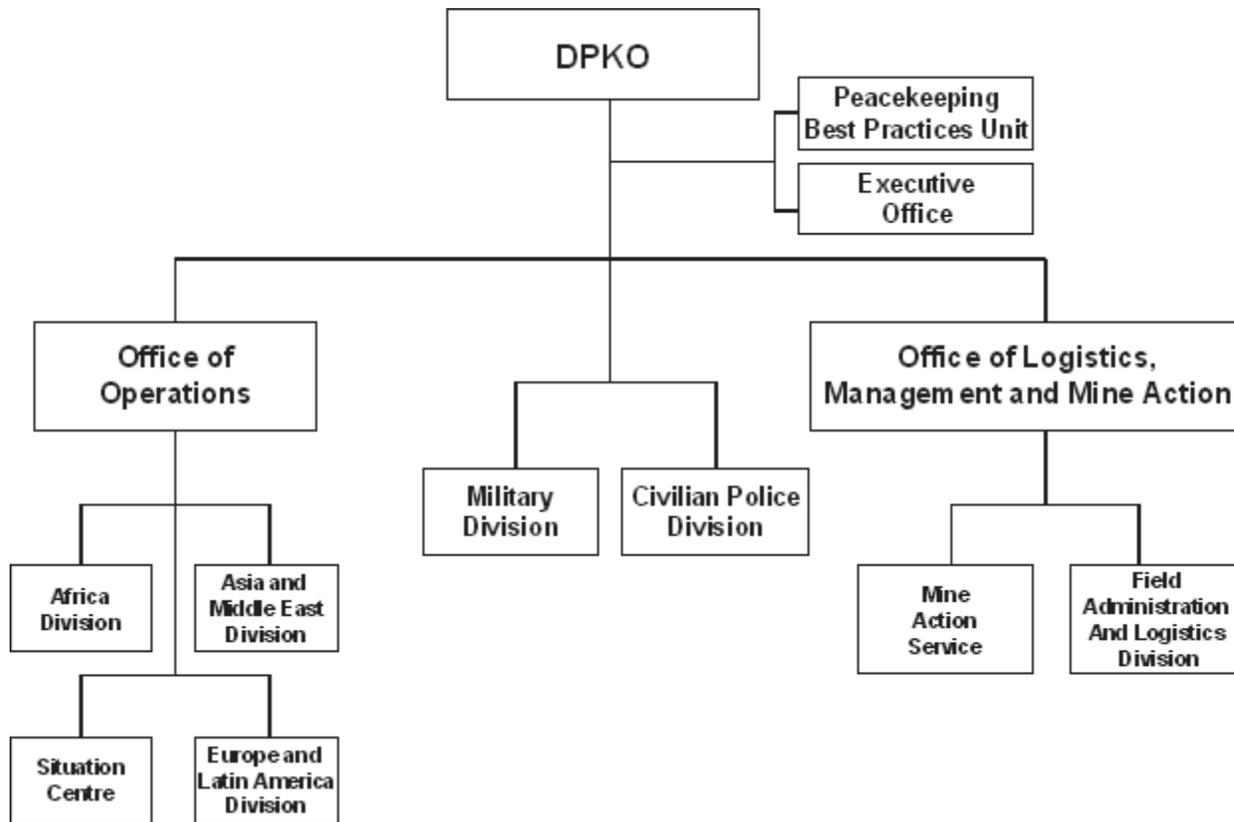
WFP - World Food Programme

WHO - World Health Organization

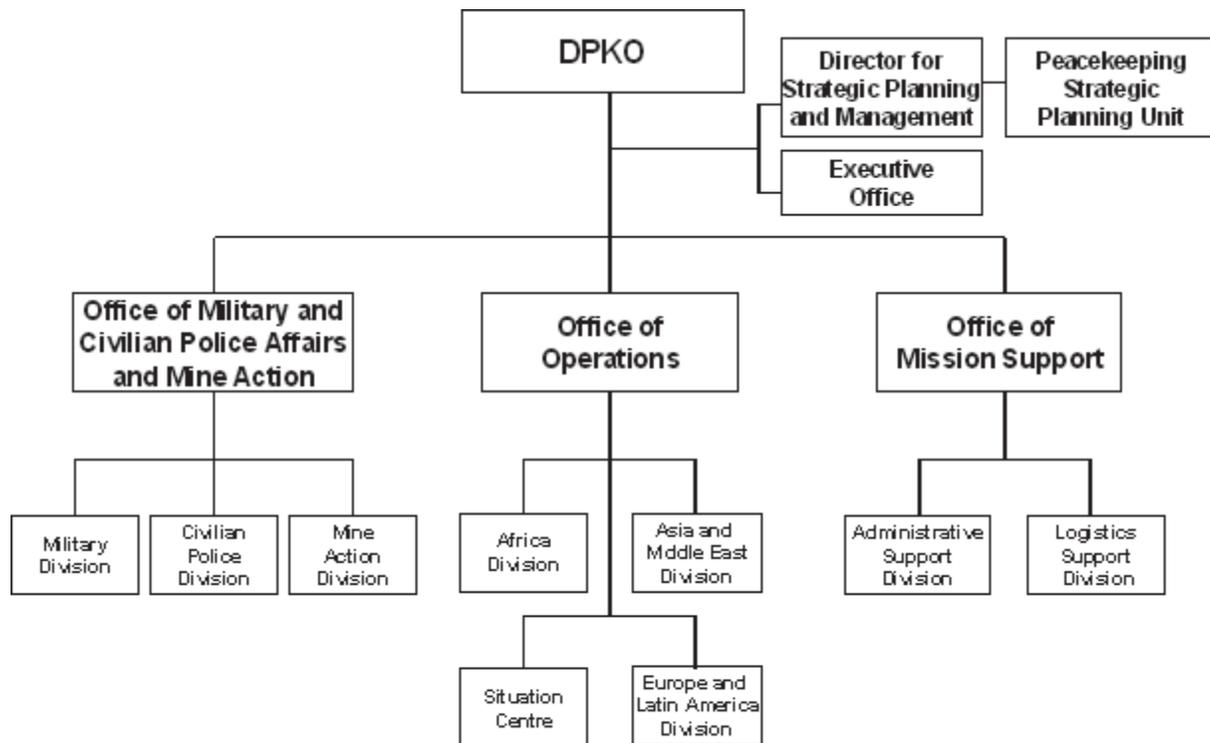
C DPKO - Organização 1997



D DPKO - Organização 2001

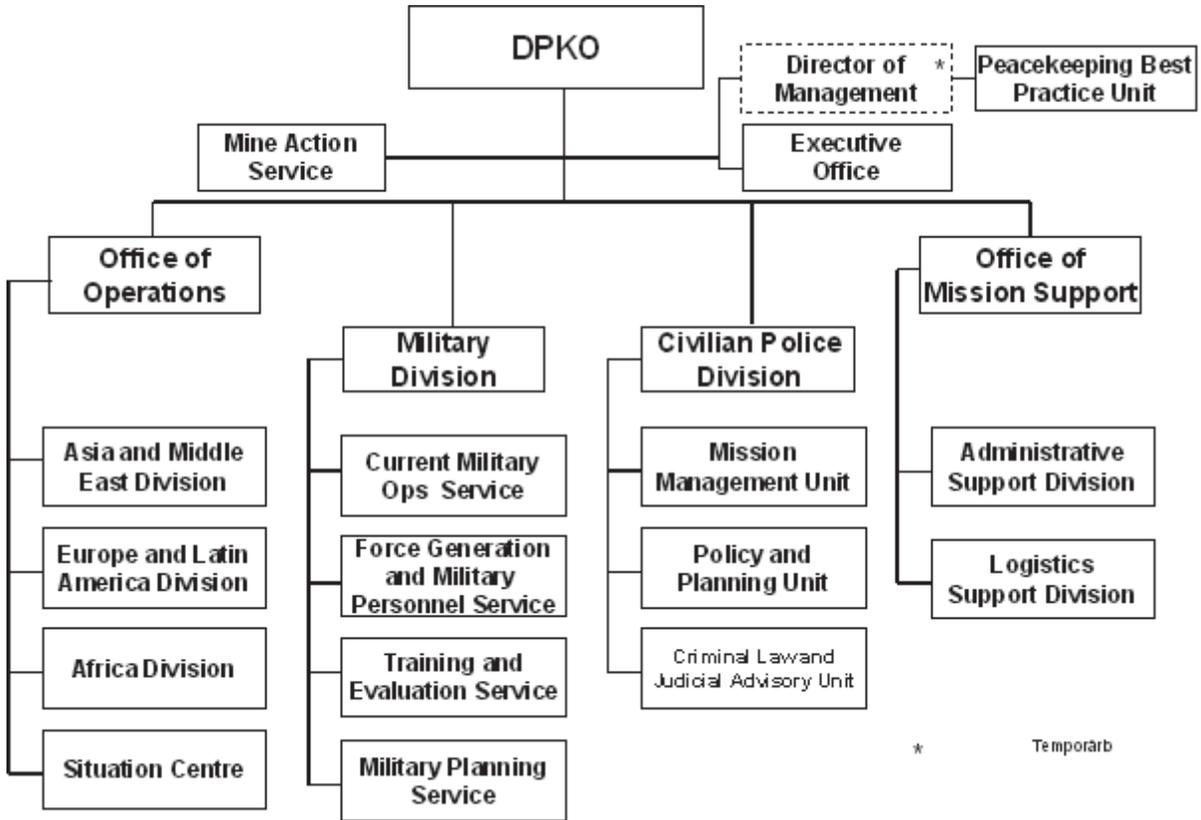


E DPKO - Proposta de Organização

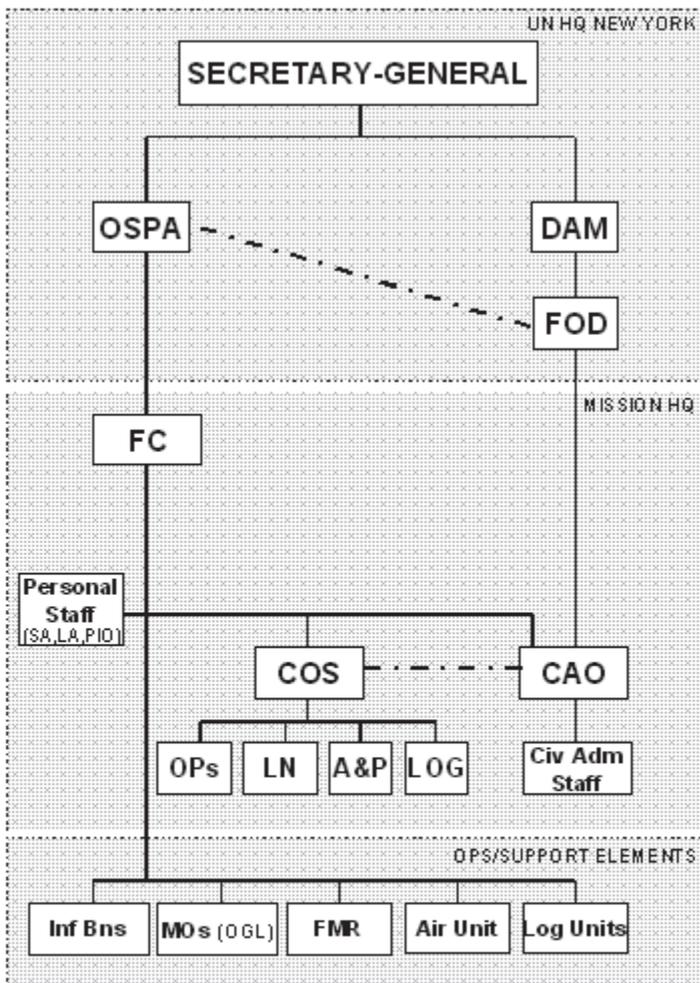


\* De acordo com o documento A/55/977, p. 77

F DPKO - Organização 2002



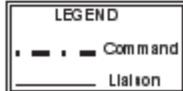
G UNIFIL - Cadeia de Comando Antiga e Organização



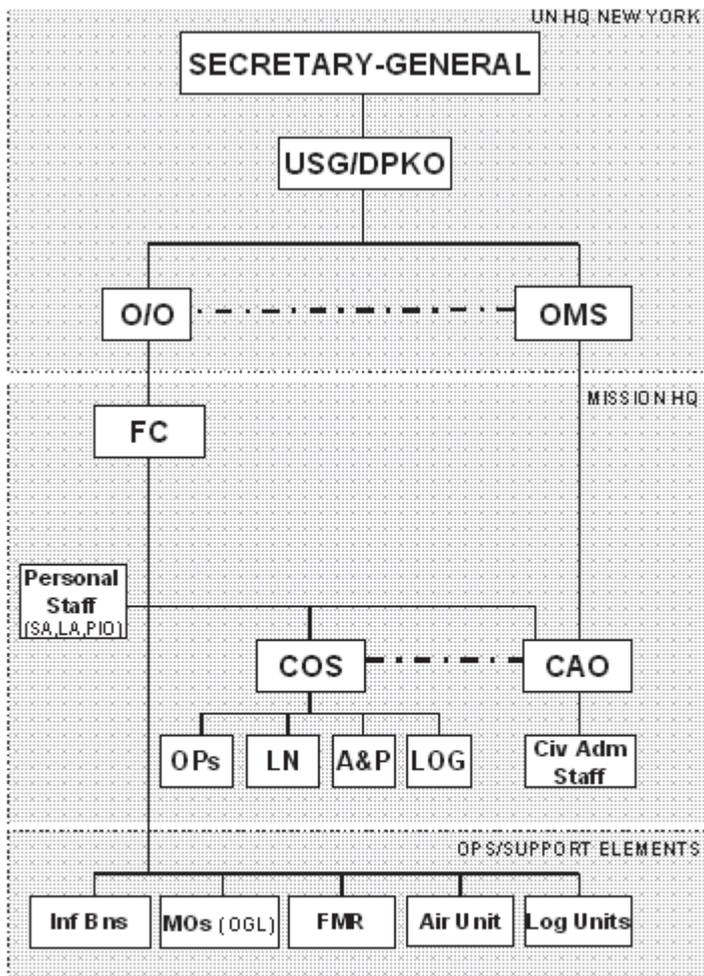
ABBREVIATIONS

A&P Administrative and Personnel  
 ADM Administrative  
 BN Battalions  
 CAO Chief Administrative Officer  
 Civ Civilian  
 COS Chief of Staff  
 DAM Department of Administration and Management  
 FC Force Commander  
 FMR Force Mobile Reserve  
 FOD Field Operations Division

INF Infantry  
 LA Legal Adviser  
 LN Liaison  
 LOG Logistics  
 MOs Military Observers  
 OSPA Office for Special Political Affairs  
 PAO Political Affairs Officer  
 PIO Public Information Officer  
 SA Senior Advisor



H UNIFIL - Cadeia de Comando Nova e Organização



ABBREVIATIONS

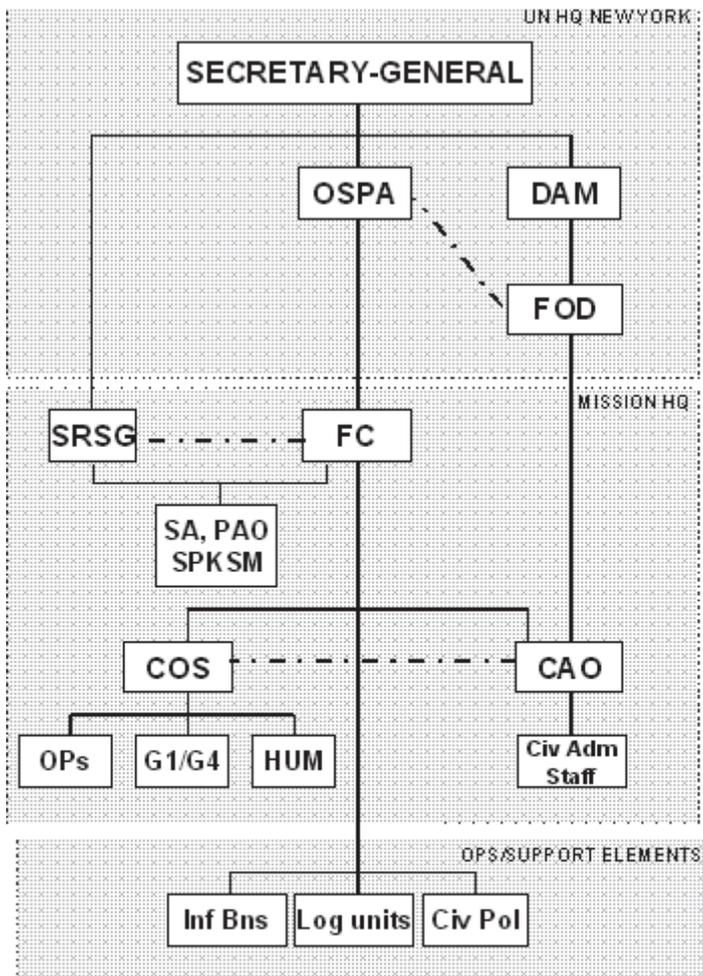
A&P Administrative and Personnel  
 ADM Administrative  
 BNs Battalions  
 CAO Chief Administrative Officer  
 Civ Civilian  
 COS Chief of Staff  
 FC Force Commander  
 FMR Force Mobile Reserve  
 FOD Field Operations Division  
 INF Infantry

INF Infantry  
 LA Legal Adviser  
 LN Liaison  
 LOG Logistics  
 MOs Military Observers  
 OMS Office of Mission Support  
 OVO Office of Operations  
 PAO Political Affairs Officer  
 PIO Public Information Officer  
 SA Senior Adviser

LEGEND

--- Command  
 — Liaison

J UNFICYP - Cadeia de Comando Antiga e Organização

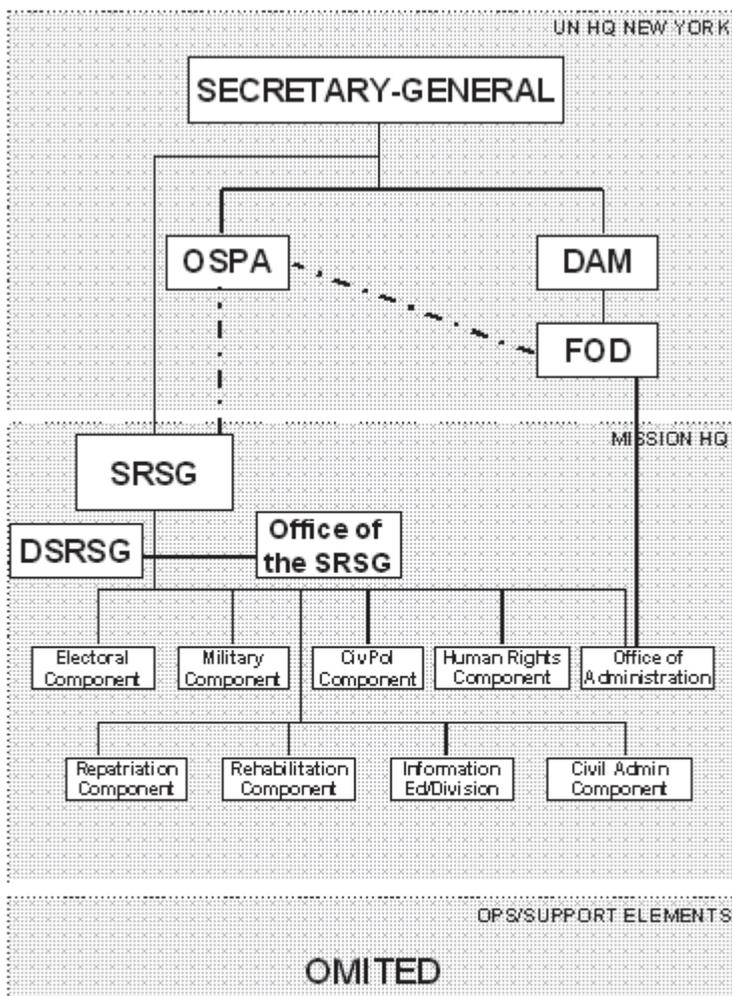


ABBREVIATIONS

- |         |                              |       |                                      |
|---------|------------------------------|-------|--------------------------------------|
| ADM     | Administrative               | HUM   | Humanitarian Branch                  |
| Bn's    | Battalions                   | INF   | Infantry                             |
| CAO     | Chief Administrative Officer | Log   | Logistics                            |
| Civ Pol | Civilian                     | OSPA  | Office for Special Political Affairs |
| COS     | Chief of Staff               | PAO   | Political Affairs Officer            |
| DAM     | Department of Adm and Manag  | SA    | Senior Advisor                       |
| FC      | Force Commander              | SPKSM | Spokesman                            |
| FOD     | Field Operations Division    | SRSG  | Special Representative of the SG     |
| HQ      | Headquarters                 |       |                                      |

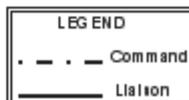


K UNTAC - Cadeia de Comando e Organização

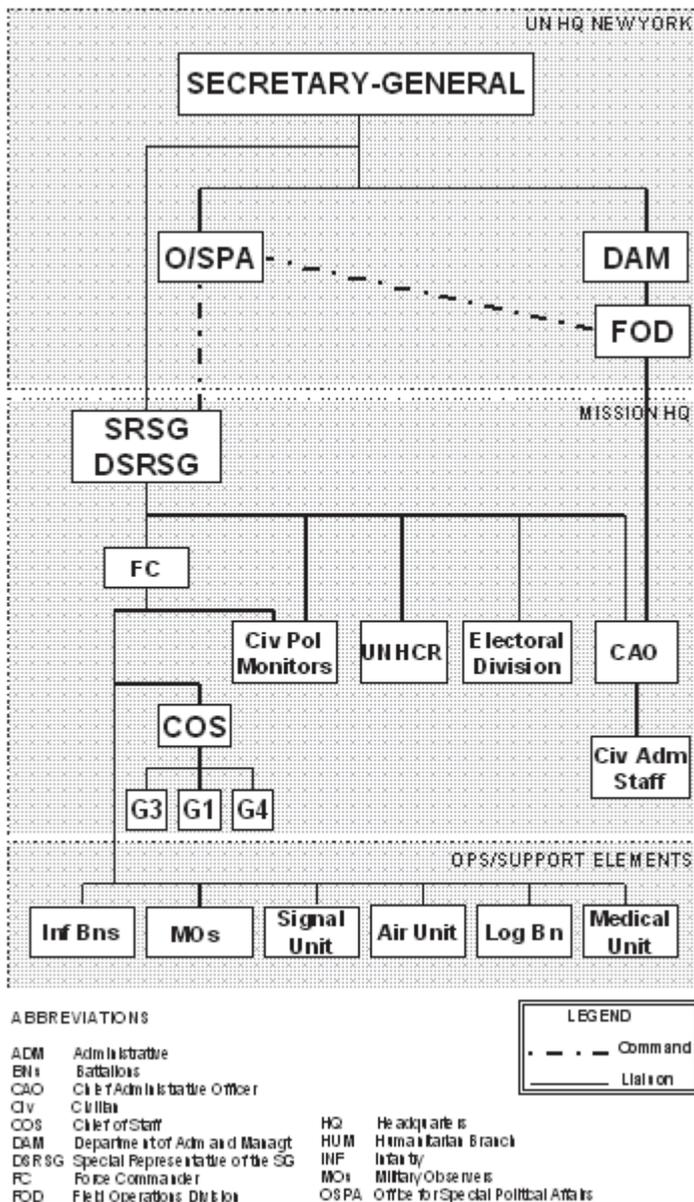


ABBREVIATIONS

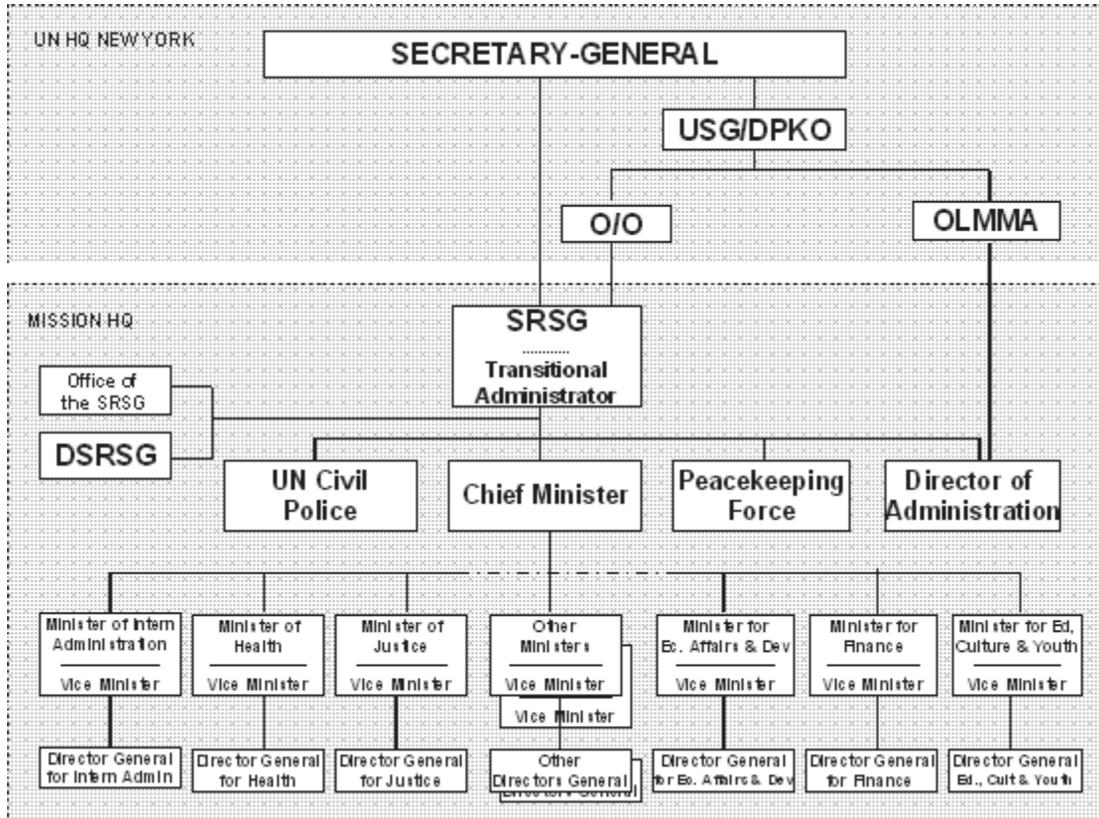
- DAM Department for Administration and Management
- DSRSG Deputy Special Representative of the SG
- FOD Field Operations Division
- HQ Headquarters
- OSPA Office for Special Political Affairs
- SPKSM Spokesman
- SRSG Special Representative of the SG



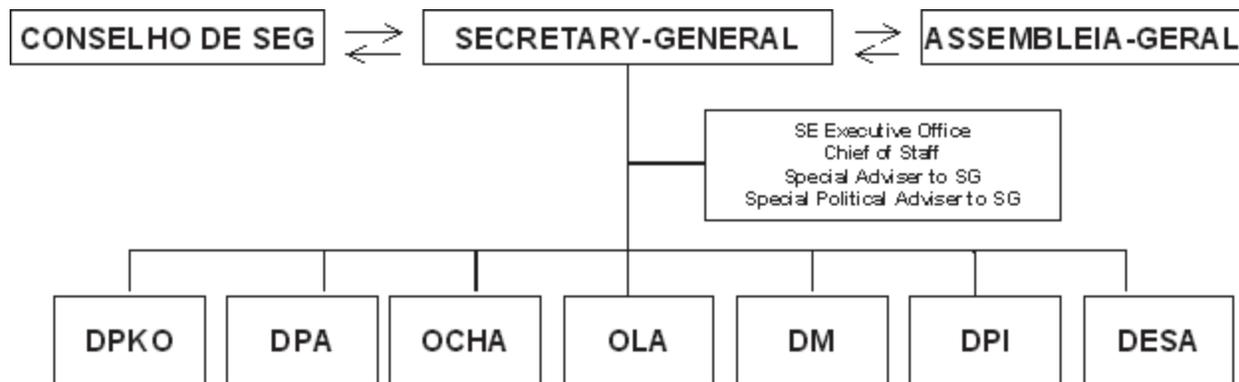
L UNTAG – Cadeia de Comando e Organização



M UNTAET - Cadeia de Comando e Organização



## N Principais Órgãos do Secretariado Envolvidos nas Operações de Paz



### ABBREVIATIONS

DPKO – Department of Peacekeeping Operations  
DPA – Department of Political Affairs  
OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs  
OLA – Office of Legal Affairs  
DM – Department of Management  
DPI – Department of Public Information  
DESA – Department of Economic and Social Affairs