



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Painel Independente de Alto Nível Sobre as Operações de Paz (PIANOP)

Floriano Peixoto Vieira Neto

Como citar: VIEIRA NETO, F. P. Painel independente de alto nível sobre as operações de paz (PIANOP). *In:* AGUILAR, S. L.; ALONSO, I. Z. (org.). **Os Desafios da Política Externa e Segurança no século XXI**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 61-78.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p61-78>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

PAINEL INDEPENDENTE DE ALTO NÍVEL SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ (PIANOP)

Floriano Peixoto Vieira Neto

For Nyakhat and Others

In April 2014, three-year old Nyakhat Pal walked four hours leading her blind father and two dogs to a UNICEF–WFP rapid response distribution centre in Pagak, Upper Nile State of South Sudan. When Nyakhat heard the UN was providing vaccines food, water and sanitation supplies at the center, she hurried.

They walked those four hours through harsh and dangerous terrain. The area has seen serious fighting between opposition forces and the South Sudanese army, and peacekeepers of the UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) have been deployed to protect the civilian population, and create a zone of safety. At the end of the journey, Nyakhat got what she had gone looking for; she received life-saving supplies before heading back to her village, another four hours by foot.

Nyakhat's story is at the heart of what the United Nations was created for, 70 years ago: "to reaffirm faith in fundamental human rights and in the dignity and worth of the human person". And today, Nyakhat's story still represents what the United Nations stands for – as well as for its shortfalls.

The Organization will remain relevant to the extent that it responds effectively to the expectations of people experiencing great hardship, sometimes in remote and inaccessible places, and who yet demonstrate enormous resilience, pride and bravery.

The Organization will remain legitimate to the extent that it acts as a voice for the unheard, seeking their views and ensuring their full participation.

The Organization will remain credible to the extent it is served by leaders and staff who demonstrate courage, integrity, compassion and humility, and who act upon the norms, principles, and values upon which the Organization was founded.

For many, peace operations are not simply something the United Nations does but what the United Nations is.

The work of the Panel over the past six months has been driven by the desire to take a dispassionate look at UN peace operations to ascertain their relevance and effectiveness for today and tomorrow's world.

We hope that the analysis and recommendations contained here will live up to the spirit and the letter of the mandate entrusted to the Panel by the Secretary-General and to the expectations of Nyakhat and others: that the Organization will be there with them, for them (UN. HIPPO REPORT, 2015, iii).

1 – INTRODUÇÃO

O PIANOP foi instituído pelo Secretário-Geral da ONU em 31 de outubro de 2014. Entre as razões que levaram a esse reestudo, destacamos algumas a seguir. Sobre isso, o Chefe do Departamento de Operações de paz da ONU assim se pronunciou:

O mundo está mudando e as Operações de Paz da ONU devem acompanhar essas mudanças, a fim de continuar sendo uma ferramenta indispensável e efetiva na promoção da paz e segurança internacionais. Como nos aproximamos do 15º aniversário do Relatório Brahimi, devemos reconhecer que as Operações de Paz de hoje estão sendo cada vez mais chamadas a confrontar conflitos desafiadores e politicamente complexos, freqüentemente em ambientes voláteis, em que as operações estão sendo diretamente visadas. Devemos assumir as crescentes

expectativas e considerar como a Organização pode promover a paz e uma forma mais eficaz, ajudar países em conflitos e assegurar que nossas Operações de Paz e Missões Políticas Especiais continuem sendo eficazes em um contexto global tão mutável (UN, 2014).

Em junho de 2015 o Presidente do Painel destacou que:

Desde então (31out. 2014), o Painel trabalhou focando um amplo elenco de questões que se antepõem às Operações de Paz e Missões Políticas Especiais, incluindo mudança da natureza dos conflitos, evolução dos mandatos, desafios aos bons ofícios e à construção da paz, arranjos gerenciais e administrativos, planejamento, parcerias, direitos humanos, proteção de civis, capacidades operacionais para o componente uniformizado e performance. (HORTA, 2015).

Os Termos de Referência (TR) do Painel apresentavam:

Ambas as Operações de Manutenção de Paz e Missões Políticas Especiais estão impactadas pelo contexto global de paz e segurança. Mais frequente do que nunca, a ONU tem confrontado ciclos de repetida violência, fraca governança e recorrente instabilidade.

.....
As Operações de Manutenção de Paz eram primordialmente desdobradas em situações de pós-conflito, com um acordo de paz em vigor. Hoje, elas são cada vez mais desdobradas onde não há paz para ser mantida. A maioria dos *peacekeepers* (civis e militares) está em áreas onde os conflitos estão ocorrendo e eles são cada vez mais alvos de ataques.

.....
As Missões Políticas Especiais estão também desdobradas em contextos semelhantes, tentando construir acordos com partidos às vezes fragmentados e indispostos a se engajar em negociações.

.....
Ambas as mudanças da natureza dos conflitos e a do papel das Operações de Paz têm exigido que a ONU se adapte e ofereça uma resposta adequada (MOON, 2015).

O Sumário Executivo do Relatório destacou:

As Operações de Paz da ONU têm provado grande adaptabilidade e contribuído significativamente para a resolução bem-sucedida de

conflitos e o seu declínio ao longo das duas décadas recentes. Hoje, entretanto, há uma evidência de uma incômoda reversão de algumas tendências e uma preocupação generalizada de que as mudanças nos conflitos possam ultrapassar a capacidade de reposta das operações de paz. A difusão da violência extremista entre conflitos regionais e as aspirações crescentes das populações por mudanças vêm colocando pressão nos governos e nos sistema internacional para responderem a esses novos desafios. As Operações de Paz da ONU se esforçam para alcançar seus objetivos e mudanças são necessárias para adaptá-las às novas circunstâncias e para garantir a sua crescente eficiência e uso apropriado no futuro.

Um número considerável de Operações de Paz hoje está desdobrado em ambientes onde há pouca ou nenhuma paz para ser mantida. Em muitos dos desdobramentos, a tensão entre a capacidade operacional e os sistemas de apoio está mostrando essa realidade e o apoio político se sente bastante fragilizado. Há uma clara percepção sobre a grande lacuna entre o que se espera das Operações de Paz das Nações Unidas e o que elas são capazes de oferecer. Essa lacuna pode e deve ser reduzida para assegurar que as Operações de Paz estejam aptas a responder efetiva e apropriadamente aos desafios que estão por vir (HORTA, 2015).

Além desses argumentos, inúmeros outros *inputs* podem ser considerados para caracterizar a necessidade de mudanças do Organismo em relação às Operações de Paz (Op Paz), tais como as vozes que emanam de fontes como: C-34 (Comitê Especial Sobre Operações de Paz), Estados-Membros, Organismos Regionais, Governos e Institutos relacionados, configurando uma sintonia em torno do que se buscou com a constituição do Painel. O fato é que a ONU, mantendo o *status quo* atual, tem a sua credibilidade e eficiência comprometidas, principalmente em termos de provisão da paz e segurança, prevenção e solução de conflitos, exposição demasiada de seu pessoal em áreas de risco e capacidade gerencial, entre outros aspectos.

O Painel se baseou em muitas fontes para substanciar suas análises e recomendações. No entanto, tratou de consultar estudos anteriores voltados para propósito semelhante, identificando, principalmente, os seus argumentos constitutivos, sucessos e dificuldades. Essa pesquisa possibilitou, de certa forma, o estabelecimento de uma coerência sequencial que desse sentido ao que está sendo oferecido no atual relatório do PIANOP.

Assim sendo, foram de grande importância as análises e conclusões externadas nos seguintes documentos: 1) o Relatório Brahimi, elaborado em 2000; 2) a publicação “Operações de Manutenção de Paz da ONU: Princípios e Diretrizes” (*Capstone*), de 2008; e 3) o estudo conjunto do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) – Departamento de Apoio ao Terreno (DFS) “Uma Nova Agenda de Parceria” (*New Horizon*), de 2010. A abordagem desses documentos não será feita neste texto, por considerá-los do domínio de quem trata do tema Op Paz.

Na busca de facilitar a implementação de suas recomendações, o Painel decidiu, consensualmente: 1) que as análises e as recomendações (principalmente) devam ter um endereço específico, tais como: Secretário-Geral, Conselho de Segurança, Estados-Membros, Assembleia-Geral, Países Contribuintes de Tropas (PCT), Países Contribuintes de Policiais (PCP), etc. Assim sendo, as recomendações não foram “lançadas” sem o respectivo destinatário; 2) elaborar recomendações factíveis, sempre com a preocupação de baixo custo (ou “custo zero”) em sua implementação; e 3) propor o engajamento de atores mais robustos nas opções de emprego de capacidades militares, além da prerrogativa de participar do processo decisório.

2 – O PAINEL INDEPENDENTE

A escolha dos membros do painel foi prerrogativa pessoal do Secretário-Geral da ONU, com base na distribuição geográfica e experiência pregressa dos candidatos. Com esse critério, formou-se um grupo heterogêneo em suas qualificações individuais, mas com grande homogeneidade em termos de vivência no ambiente ONU e em outros organismos internacionais. O grupo, durante todo o funcionamento do Painel, trabalhou de forma harmônica e respeitosa, o que repercutiu sobremaneira nos resultados, pois as decisões emanadas foram consensuais, consistentes e com forte preocupação a respeito do impacto no que se pretendia alcançar.

O PIANOP foi integrado pelas seguintes pessoas: 1) José Ramos-Horta (Timor-Leste) – Presidente do Painel; 2) Ameerah Haq (Bangladesh) – Vice-Presidente; 3) Abhijit Guha (Índia); 4) Alexander Illitchev (Rússia); 5) Andrew Hughes (Austrália); 6) B. Lynn Pascoe (EUA); 7) Flo-

riano Peixoto Vieira Neto (Brasil); 8) Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu (Gana); 9) Hilde F. Jonson (Holanda); 10) Ian Martin (Reino Unido); 11) Jean Arnauld (França); 12) Marie-Lousie Baricako (Burundi); 13) Radhika Coomaraswamy (Siri Lanka); 14) Rima Salah (Jordânia); 15) Youssef Mahmoud (Tunísia); e 16) Wang Xuexian (China).

É justo destacar que muito da elevada performance do grupo e do excepcional clima de trabalho reinante entre seus integrantes puderam ser maximizados pela excepcional atuação do Presidente, que com elevada dose de sabedoria, vivência e engajamento, conduziu, com reconhecido acerto, aos rumos firmados em consenso. A sua reputação e aceitação em todos os locais visitados e autoridades com quem o Painel se relacionou foram evidentes e contribuiu, sobremaneira, para fortalecer a consistência do grupo como um todo.

2.1 – DINÂMICA DOS TRABALHOS

O Painel foi inicialmente dividido em cinco grupos, de acordo com as áreas de maior expertise e interesse pessoal de seus integrantes, direcionados ao aprofundamento da pesquisa e redação inicial dos textos do Relatório. Essa constituição se desfez após a elaboração do 1º rascunho. A partir de então, os assuntos foram distribuídos entre os grupos, para fins de pesquisa e elaboração refinada dos textos.

Os temas eram discutidos de forma presencial, por videoconferência e por e-mail. Foi criada uma biblioteca eletrônica no ambiente ONU para reunião de todo material pesquisado, recebido de fontes externas e encomendado a especialistas.

O ambiente de trabalho nas discussões era de extrema camaradagem, respeito e profissionalismo, sem registro de qualquer ocorrência que pudesse comprometer a integração do grupo. A definição dos textos, em todas as fases do Painel, era obtida de forma consensual.

O PIANOP estabeleceu, desde o início dos trabalhos, uma agenda de viagens para contatos com autoridades, organismos diversos, academias, *think tanks*, sociedade civil, organizações não-governamentais, etc. Essa opção tinha como intenção deliberada ouvir as vozes de pessoas e

entidades de diferentes regiões, buscando maior integração com quem, na prática, se dedica ao trato das Op Paz.

O Painel, em sua totalidade ou parcialmente, realizou quatro tipos de viagens: reunião do Painel em Nova Iorque, EUA, no Quartel-General da ONU ou na chácara de Greentree (propriedade privada utilizada pela ONU para reuniões de trabalho), em um total de seis encontros, para discussão dos temas e redação dos textos correspondentes; consultas regionais em todos os Continentes: África (Etiópia), Ásia (Bangladesh), América Latina (Brasil) e Europa (Genebra); visitas a capitais da China, Estados Unidos, Finlândia, França, Índia, Japão, Holanda, Paquistão, Rússia, Ruanda, Suíça, Reino Unido e Turquia; e missões no terreno visitando a MONUSCO (República Democrática do Congo), MINUSMA (Mali), Base Logística da ONU (Brindisi/ Itália) e a UNOWA (Daca).

A dinâmica apresentada, ao final, permitiu ao Painel chegar a constatações alinhadas com as principais questões que mais afetam as Missões de Paz, as quais ficaram materializadas nas análises contidas no Relatório e, principalmente, em suas recomendações.

3 – O RELATÓRIO

A sintonia visualizada com as viagens se estendeu, também, às diversas consultas procedidas pelo PIANOP, nas seguintes modalidades:

1) sondagens às Missões Permanentes (MP): o presidente do Painel expediu correspondência a todas as MP, em 11 NOV 14, solicitando o envio de sugestões aos trabalhos em curso, com envio dessas propostas até o final de janeiro do corrente ano. Ao todo, o PIANOP contabilizou 60 (sessenta) propostas sobre tendências atuais dos conflitos, mandatos, desafios aos bons ofícios, arranjos administrativos, parcerias, direitos humanos, proteção de civis, capacidades e performance;

2) contribuições de institutos, organizações regionais, sociedade civil e *think tanks*, como: MD/Brasil, MRE/Brasil, CCOPAB/Brasil, Instituto Pandiá Calógeras, Instituto Igarapé, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), International Peace In-

stitute (IPI), Stimson Center, United Nations University, Center of International Cooperation, Group of Friends of Mediation, Interpol, CLINGENDAEL (Netherlands Institute of International Relations), Brill Nijhoff, Danish Institute for International Studies, Global Protection Cluster, SIPRI, Peace Research Institute Oslo (PRIO), e No Violent Peace Force, Princeton University;

3) workshops: Proteção de Civis (Londres e Amsterdã), Uso da Força (Amsterdã e NY), Revisão de Estudos de Caso (Bangladesh), WPS/Mulher, Paz e Segurança(NY);

4) órgãos da ONU: DPKO, DFS, Departamento de Assuntos Políticos (DPA), Secretariado, Conselho de Segurança (CS), 4º Comitê (Política e Descolonização), 5º Comitê (Administrativo e Orçamentário), C-34 (Operações de Manutenção de Paz), Especialistas (OSAGI) da Resolução 1325 (WPS), Grupo de Conselheiros para Revisão a Arquitetura de Construção da Paz, Grupo de Comandantes de Força (FC), Grupo de Chefes de Missões (HoM/SRSG);

5) relatórios de viagens gerados pelo Secretariado do Painel, consubstanciando as diversas tendências regionais;

6) estudos solicitados a organismos diversos sobre temas específicos de interesse do Painel e;

7) bibliografia específica (biblioteca virtual da ONU/EIDMS), reunindo todos os documentos produzidos pelos membros do Painel e outros recebidos de fontes externas.

O PIANOP acredita que os mecanismos de consulta utilizados e o critério estabelecido para as viagens contribuiram, sobremaneira, para assegurar maior legitimidade, representatividade e credibilidade nas análises procedidas no Relatório e, conseqüentemente, às recomendações emanadas.

O trabalho do Painel pode ser dividido em etapas com um sequenciamento lógico que permitiu, ao cabo de sete meses, a conclusão da

tarifa, com a entrega formal do Relatório ao Secretário-Geral, em 16 de junho de 2015.

1) 1ª Etapa (Nov. 2014): definição inicial do campo de pesquisa

Nessa fase, o Painel se dedicou à definição dos parâmetros que deveriam delinear os futuros tópicos do Relatório e, assim, tomou como base inicial os próprios Termos de Referência para sua constituição e as diretrizes expedidas pelo SG que, em várias circunstâncias, solicitou ao grupo que fosse “ousado e criativo” em suas análises e recomendações. Como dito, o Painel se debruçou ao exame de documentos anteriores que serviram ao mesmo propósito, firmando posição na manutenção de referências consolidadas, mas buscou valorizar fundamentos essenciais, como coerência, pragmatismo, permanência no tempo (duas décadas), economicidade, representatividade e nível de abordagem (estratégico), entre outros que a leitura do Painel subentende.

Os Termos de Referência incluíram os seguintes tópicos para a consideração do PIANOP: a) mandatos (doutrina e adaptação às necessidades do terreno); b) molduras políticas (inclusive participação de mulheres) e bons ofícios; c) operações em ambientes voláteis; d) construção da paz, estabilização, restauração e extensão da autoridade do Estado; e) autoridade e responsabilidade; f) planejamento de Missões; g) parcerias; h) Missões Políticas Especiais (SPM); i) promoção de direitos humanos e proteção de civis; j) capacidades requeridas para o pessoal militar; e k) desempenho de pessoal uniformizado, responsabilidade, Regras de Engajamento (ROE) e *caveats*.

Cabe salientar que o Relatório se estendeu muito além do que estava definido nos Termos de sua constituição, incorporando contribuições coletadas nas viagens e nos diversos mecanismos de consulta utilizados.

2) 2ª Etapa (Dez. 2014): definição dos Grupos de Trabalho

A constituição dos cinco grupos para a elaboração do rascunho inicial obedeceu ao critério de afinidade dos membros aos tópicos, mas reservando-se, também, o interesse pessoal. Essa fase foi de engajamento bas-

tante concentrado em pesquisas, análises de tendências atuais, relatórios da ONU e de outros organismos, contatos pessoais e discussões internas.

- 3) 3ª Etapa (Jan. 2015): definição dos tópicos do rascunho inicial e início da elaboração do texto.
- 4) 4ª Etapa (Abr. 2015): conclusão do 1º rascunho com base em discussões do Painel e *inputs* externos.
- 5) 5ª Etapa (até Jun. 2015): aprimoramento dos rascunhos (6 versões).
- 6) Entrega do Relatório: 16 de junho de 2015.

O Painel decidiu elaborar o Relatório com base em quatro pilares principais, a partir dos quais o documento foi expandido em suas análises e recomendações, como sintetizado a seguir:

- 1) Primazia do aspecto político: o PIANOP procurou deixar claro que a paz não é alcançada nem sustentada somente por engajamentos militares e tecnológicos, mas por soluções políticas. Nesse sentido, as Op Paz devem ser desdobradas como parte de um processo político mais abrangente, dentro do qual a ONU assume o papel de liderança;
- 2) Operações de Paz como uma ferramenta mais flexível, moldada a cada situação: as Operações de Manutenção de Paz e Missões Políticas Especiais não devem ser diferenciadas, mas ajustadas às necessidades do terreno, como uma singular denominação “operações de paz”;
- 3) Fortalecimento de parcerias: os estudos e discussões levaram ao Painel entender que o futuro das Op Paz reside no estabelecimento de parcerias bem estruturadas e adequadamente apoiadas, em recursos materiais e financeiros, particularmente em âmbito regional, com a União Africana e União Europeia. As parcerias devem ser expandidas nas áreas de desenvolvimento, direitos humanos, paz e segurança, na tentativa de prevenir conflitos e na solução desses, quando for o caso;

4) Op Paz mais centradas na área da missão e nas pessoas: tal redirecionamento vai exigir engajamento maior do Quartel-Gen-eral da ONU para viabilizar operações desdobradas para cada contexto. Em resumo, as Op Paz devem se voltar mais a servir e proteger as pessoas.

As recomendações que se constituem de maior relevância estão listadas abaixo. No entanto, seu destaque está longe de prescindir uma leitura mais dedicada ao corpo do Relatório, com o foco nas análises que conformaram estas e as demais recomendações. Como afirmado anteriormente, é relevante destacar que, no Relatório, todas as recomendações estão endereçadas a setores específicos da ONU, de forma que a sua implementação possa ser facilitada, conforme decidido.

Com relação à prevenção de conflitos e mediação da paz o Painel propôs ao SG a realização de fóruns internacionais com envolvimento de governos, organizações regionais, sociedade civil e a comunidade econômica global para trocarem experiências e acordarem abordagens que integrem prevenção de conflitos, governança, desenvolvimento e direitos humanos, e que o CS deve se engajar mais cedo na consideração de ameaças, incluindo em parcerias, e estar aberto a análises e recomendações do SG em situações que possam comprometer a paz e segurança internacionais.

Com relação a proteção de civis, essa atividade deve engajar todos os integrantes da Missão, Governo local e agências humanitárias, mantendo-se a responsabilidade primordial ao Governo hospedeiro. Em relação a contribuições de atores desarmados para proteção de civis, as missões devem trabalhar mais próximas a comunidades locais e ONG (nacionais e internacionais), na construção de ambientes de proteção. Foi recomendado ao Secretariado: apresentar ao CS avaliações claras e francas, opções e recursos necessários; avisar o CS quando os recursos e capacidades não se enquadrarem aos termos do mandato; assegurar aos PCT/PCP que todo o componente uniformizado esteja treinado, equipado e comandado adequadamente às responsabilidades de proteção de civis; atualizar avaliações iniciais e apresentar ao CS propostas de modificações nos planos, mandatos e recursos; todos os *caveats* nacionais além das restrições aceitas pelo

Secretariado no planejamento da missão devem ser considerados como desobediência ao comando; e quando o CS autorizar o emprego de forças não pertencentes à ONU, devem ser estabelecidas as condições para relato de performance e responsabilidade nas ações.

Quanto ao uso da força, atualmente está relacionado a três contextos: a) monitoramento de cessar-fogo em ambientes hostis; b) implementação da paz em ambientes operacionais difíceis e expostos ao colapso; c) ‘administração de conflitos’ onde não existe processo de paz viável ou o processo fracassou. Segundo o Relatório, para cada contexto existe uma abordagem especial.

As recomendações relacionadas ao uso da força podem ser assim resumidas: a) Estados-Membros devem assegurar que os contingentes estejam adequadamente equipados, treinados e capacitados a responder às ameaças, apoiando-os ao uso da força de forma preventiva em defesa própria e proteção de civis; b) quando as tropas da ONU estiverem desdobradas onde não existe um processo de paz viável, o CS, Secretariado, atores regionais e Estados-Membros devem trabalhar para alavancar o processo político e revisar regularmente a viabilidade da missão; c) tropas da ONU não devem se engajar em operações de contraterrorismo (CT) em razão de sua composição e natureza. Esse tipo de operação deve ser direcionado a forças regionais ou alianças *ad hoc*; d) o emprego excepcional em parcerias para CT deve ser cuidadosamente definido pelo mandato (divisão de trabalho); e) a ONU deve estabelecer uma capacidade de “vanguarda” e uma estrutura de Quartel General (QG) integrado de desdobramento rápido em novas missões; f) a ONU deve desenvolver uma ‘modesta’ capacidade de resposta rápida a crises, assim como um rol de forças de pronta-resposta regionais (*bridging forces*) ou de Estados-Membros; e g) para que as operações sejam mais consistentes, o Painel recomenda o fortalecimento dos processos de análise, estratégia e planejamento, mediante o estabelecimento de um pequeno grupo de análise e planejamento diretamente ligado ao SG.

A ‘sustentação da paz’ é uma atividade primordial que requer engajamento da comunidade internacional para evitar o retorno do conflito, uma vez que o processo de paz não se encerra com cessar-fogo, acordo de paz ou eleições. O Painel elencou sete deficiências na abordagem in-

ternacional que necessitam ser melhor trabalhadas. O SG com o apoio de Estados-Membros deve se esforçar para concentrar todas as partes do sistema ONU, assegurando uma resposta conjunta às necessidades dos países em conflito. Além disso, há muitas outras recomendações adicionais sobre apoio às autoridades da ONU envolvidas no processo e avaliação de eficiência coletiva, financiamento, cooperação local entre missão e UNCT (Equipe do País da ONU), revisões independentes sobre os resultados alcançados, reconciliação nacional, justiça e direitos humanos e reforma do setor de segurança.

Com relação ao ‘Desenvolvimento da Polícia Nacional’: o Secretariado deve desenvolver orientações e treinamento voltados para o desenvolvimento e reforma da polícia local, baseados nas capacidades nacionais, incluindo apoio de equipes especializadas e uso de especialistas civis; os países contribuintes que apoiam o esforço nacional em desenvolvimento e reforma devem estender os ciclos de rotação para 12 meses; c) para fomentar a disponibilidade e eficácia de unidades policiais formadas (FPU), o Secretariado deve expandir o rol de contribuições e parcerias e apoiar os PCP na preparação pré-desdobramento e melhoria de performance; e a estrutura organizacional da Divisão Policial da ONU deve ser reestruturada para melhor apoio às polícias nacionais.

No campo do ‘Planejamento de Operações de Paz’: o Secretariado deve fortalecer sua capacidade de análise da dinâmica dos conflitos em níveis local, regional e nacional para possibilitar a formulação de políticas estratégicas. Para isso, o Secretariado deve imediatamente estabelecer uma capacidade estratégica de análise e planejamento, reportando-se diretamente ao SG; o Secretariado deve assegurar que a análise e o planejamento da missão incluam avaliações detalhadas, não somente em relação à política e dinâmica dos conflitos e ameaças a civis, mas também aos desafios operacionais relacionados a clima, terreno e infraestrutura, assegurando uma integração realística entre o OMA (Escritório do Assessor Militar) e o DFS; o Secretariado deve assegurar que o sistema de análise e planejamento seja iniciado o mais cedo possível, tomando por base uma rigorosa avaliação da situação e análise do conflito; e outras recomendações relacionadas à condução do processo de planejamento por lideranças capacitadas; desdobramento inicial para prover uma capacidade de análise na área da missão;

diálogo entre todos os atores envolvidos; fortalecimento da capacidade de análise das missões; e avaliações independentes de resultados.

Com relação aos ‘Mandatos’: o CS deve autorizar mandatos com base em uma clara análise da situação e na estratégia política, levando em consideração as avaliações de necessidades e a viabilidade de sua implementação; os mandatos devem ser sequenciados e priorizados como prática regular, para um período inicial de seis meses. Esse formato reduz os gastos e assegura que as missões sejam ajustadas às necessidades do terreno; para o delineamento de mandato que ajustem necessidades e capacidades, propõe-se o estabelecimento de “discussões triangulares” (Conselho de Segurança, Países Contribuintes de Tropas/Polícias e Secretariado); e na renovação de Mandatos, a consulta deve ser ampliada às Missões, de forma que os termos se ajustem à realidade da área.

Sobre o ‘Desdobramento Rápido’: o Secretariado deve propor aos Estados-Membros a adoção de “capacidade de vanguarda” e QG integrado para desdobramento rápido em novas missões; e o Secretariado deve consultar os Estados-Membros e organizações regionais sobre opções para uma capacidade de desdobramento rápido regional e global, inclusive como *bridging forces*.

Em relação a ‘rapidez de mobilização e melhores capacidades’: o Secretariado deve apresentar opções ao SG e à Assembleia-Geral (AG), destacando que a redução na geração de forças e os tempos de desdobramento podem ser alcançados com medidas diferentes ou recursos; o CS deve prover apoio político ao processo de geração de forças da ONU; os membros do CS, em particular os permanentes, assim como outros Estados-Membros com as capacidades exigidas, são estimulados a oferecer suas tropas às Op Paz da ONU e prover as missões com os recursos essenciais, sinalizando seu apoio em especial aos mandatos de proteção de civis; o Secretariado e a AG devem buscar a evolução da reforma do sistema de reembolso de PCT/PCP e, em especial, desenvolver opções de reembolso a Estados-Membros para uma capacidade além de apenas equipamento em uso atualmente e tropas. O Secretariado deve implementar o sistema de prêmios de reembolso imediatamente; e o Secretariado deve desenvolver uma estratégia de geração de tropas e polícias com base em gênero, incentivando os PCT/PCP a implementar a Resolução 1325.

No campo do ‘Desenvolvimento de capacidades e performance’: o Secretariado e os Estados-Membros devem integrar as iniciativas existentes em uma singular moldura de desenvolvimento de capacidades e performance; em relação a comando e controle, a seleção de tropas para Op Paz deve levar em conta restrições (*caveats*) nacionais na decisão se essas tropas devem ou não ser aceitas como contingentes; qualquer restrição além do que foi aceito pelo Secretariado no início da missão não deve ser tolerado, mas comunicado de imediato ao Secretariado; e Comandantes de Força e Comissários Policiais devem registrar situações de não cumprimento de ordens e reportá-las ao Quartel-General; quando a situação se alterar rapidamente e um novo nível de preparo for necessário, O Secretariado deve explicar claramente as novas exigências aos PCT/PCP e o comando da missão deve fazer o mesmo em relação aos contingentes; e o Secretariado deve rever os processos de relatório e informação das missões para torná-las oportunas, de alta qualidade e acessíveis.

Para uma ‘maior agilidade no apoio às missões’: os Estados-Membros devem trabalhar com o Secretariado para desenvolver um modelo futuro de apoio logístico para as missões que operam em ambientes de elevado risco de incerteza de ocorrências, para assegurar maior mobilidade tática e o controle militar sobre os meios disponíveis; e o Secretariado e Estados-Membros devem rever os padrões das acomodações e remover limitações relacionadas à aviação militar para permitir maior mobilidade tática.

A ‘Arquitetura de treinamento global’ deve ser melhor estabelecida, fortalecendo-se o sistema de certificação de treinamento para auxiliar na identificação de determinadas limitações entre os Países-Membros, e o treinamento em ambientes de maior engajamento operacional (assimétricos) deve ser intensificado, inclusive com o emprego de Equipes de Treinamento Móveis.

O campo que trata da ‘Agenda da Mulher, Paz e Segurança (WPS)’ destacou que as missões devem integrar especialistas em gênero dentro de todos os componentes funcionais que necessitem conhecimento no assunto. O assessor de gênero da missão deve estar localizado no escritório do chefe da missão, a quem deverá se reportar diretamente; as missões devem ter completo acesso à Resolução 1325 e de outras que tratam do mesmo tema, com o apoio recebido do DPA e do DPKO sobre o assunto;

e o Secretariado deve assegurar que as reuniões entre o SG e os chefes de missões tratem de indicadores de performance relacionados a gênero.

A seção que tratou da ‘Liderança’ destacou: a seleção dos líderes seniores deve ser baseada no mérito, com base nas competências e habilidades exigidas para o cargo; a participação do segmento feminino em cargos superiores da ONU deve ser ampliada, inclusive no terreno; a representação geográfica de líderes seniores da ONU deve guardar representatividade regional; e novos líderes (seniores e juniores) devem ser submetidos a programas de indução, complementado por acompanhamento de performance.

Sobre ‘Segurança e administração de crises’: o Secretariado deve rever a implementação do sistema de administração de segurança da ONU para assegurar o seu ajuste às ameaças contemporâneas; quando necessário, as missões sem componente militar devem ser providas com pequenas unidades de guarda militar ou policial; o Secretariado deve estabelecer uma moldura de performance médica para as Op Paz, incluindo padrões bem definidos para as capacidades civis e militares; e o Secretariado deve desenvolver uma doutrina de administração de crises para as Op Paz; o UNCT deve possuir planos e procedimentos, incluindo planos de perdas em massa e incidentes diversos, revisados e exercitados frequentemente.

Com relação ao ‘Quartel-General’: a recomendação se baseia na conveniência de se ajustar o QG da ONU na busca de maior eficiência, integração e eficácia dos arranjos interdepartamentais, com custo zero. Assim, o Painel apresentou a proposta de junção do DPA, DPKO, DFS e PBSO em uma estrutura de “paz e segurança”, com a criação do cargo de Vice-Secretário-Geral responsável por essas áreas (UNDSGPS); e permanência do atual Vice-SG para os setores “econômico e de desenvolvimento”.

O Relatório apresentou outras recomendações como: a ONU deve prover maior apoio logístico e financeiro à União Africana para cobrir despesas com desdobramento de pessoal da região; criação de conta específica para Missões Políticas Especiais, o quanto antes; remoção de limitações impostas à aviação militar, com autoridade concedida ao FC para sua utilização em benefício da mobilidade (operacional e logística); emprego de

tecnologia voltada para as necessidades das Missões, com ênfase especial: segurança; alarme imediato e capacidades relacionadas à Proteção de Civis; saúde e bem-estar; e alojamento de tropas; avaliação de impacto ambiental como parte do planejamento de novas missões; ênfase na constituição de estratégias para planejamento, recrutamento e financiamento de equipes de comunicação para assegurar melhor contato com as comunidades locais, com utilização de tecnologia moderna. Além disso, a ONU deve reforçar a política de “tolerância zero” para casos de exploração e abuso sexuais. Imunidade não deve ser entendida como impunidade. No Relatório há inúmeras recomendações sobre a suspensão de imunidade, responsabilidade, sistema de assistência a vítimas, direitos humanos, etc.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação das recomendações do PIANOP depende, sobremaneira, da decisão e vontade de vários atores, tais como: Secretário-Geral, Conselho de Segurança e Estados-Membros. Entretanto, a própria decisão do Secretário-Geral para que o estudo fosse realizado indica uma forte boa vontade para que essa autoridade apoie a sua efetivação. Como salientado anteriormente, a expectativa é de que essas recomendações vigorem em um horizonte de aproximadamente duas décadas.

Com o propósito de oferecer opções concretas de implementação, o DPKO constituiu um grupo de trabalho a cargo da Divisão de Política, Avaliação e Treinamento (DPET), com estudos em curso para apoiar o processo decisório.

O Painel entende que o pragmatismo, a consistência e o direcionamento das recomendações são elementos que auxiliarão a implementação do Relatório.

Mandatos ambiciosos, difíceis cenários políticos e operacionais, conflitos prolongados e expectativas inalcançáveis são barreiras para as Op Paz da atualidade. As recomendações contidas no Relatório visam a um melhor preparo das Op Paz da ONU para enfrentar esses e outros desafios do futuro. Essas recomendações representam a sabedoria coletiva de grande alcance de parceiros e patrocinadores das Op Paz a quem o Painel consultou ao longo dos últimos sete meses. Elas refletem as vozes das pessoas onde as Op Paz estão desdobradas para servi-las e

protegê-las; a experiência e aspirações de parceiros regionais com quem a ONU deve trabalhar de forma mais próxima para, coletivamente, enfrentar as ameaças do presente e do futuro; e o comprometimento da comunidade de nações na manutenção da paz e da segurança internacionais (HORTA, 2015).

As palavras acima, transcritas das partes finais do Relatório, bem sintetizam muito do que foi exposto em suas páginas, de melhor capacitação do Organismo, fortalecimento de parcerias e da importância a ser dispensada aos povos.

REFERÊNCIAS

HORTA, J. R. *Reunião de encerramento do Painel de Alto Nivel*. Nova Iorque: [s.n.], 2015.

MOON, B. K. *Terms of reference*. New York: [s.n.], 2014.

UN – United Nations. *HIPPO Report*. High-Level Independent Panel on Peace Operations. New York, 2015.

_____. *Statement of Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations Hervé Ladsous* Debate of the Fourth Committee on Peacekeeping. New York, 28 October 2014. Disponível em: ><https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/usg-ladsous-4c-statement28102014.pdf>>. Acesso em: 12 Mar. 2017.