

# AS NAÇÕES UNIDAS E A NOVA ESTRATÉGIA PARA FORÇAS DE PAZ

JOSÉ ALBERTO ACCIOLY FRAGELLI\*  
Almirante-de-Esquadra (RRm)  
ELIAS RODRIGUES MARTINS FILHO\*\*  
Tenente-Coronel do Exército

---

## SUMÁRIO

Introdução  
A estratégia  
O rápido desdobramento  
O desdobramento estratégico de estoques  
O *pre-mandate authority*  
Treinamento  
A brigada regional  
A coordenação e integração com outros atores  
Conclusão

## INTRODUÇÃO

**A**pós a emblemática queda do Muro de Berlim e o desmoronamento do “império soviético”, o mundo viu-se ante uma nova realidade, que inspirou aos mais otimistas a idéia do “fim da História”.

Comprovada utopia! Surgiram inúmeros conflitos até então contidos pela força e violência das ideologias tão fortemente defendidas, e paradoxalmente contidas, pelas superpotências mundiais daquele momento, os Estados Unidos e a União Soviética. A partir daí, a relação bilateral dos

\* N.R.: O Almirante-de-Esquadra (RRm) Fragelli é Conselheiro Militar do Brasil junto às Nações Unidas, nomeado para o período de agosto de 2001 a agosto de 2003.

\*\* N.R.: O Coronel Elias é Assistente-Secretário do Conselheiro Militar do Brasil junto às Nações Unidas, nomeado para o mesmo período.

conflitos mundiais cede lugar à unilateralidade da força estadunidense, respaldando a única superpotência remanescente.

É nesse contexto que assume importância o foro internacional da Organização das Nações Unidas (ONU), passando a ter papel decisivo, por vezes regulador, nas relações internacionais e aproximando-se como nunca do ideal de seu propósito de criação, qual seja manter a paz e a segurança internacionais, promover o desenvolvimento global e assegurar os direitos dos povos.

Os primeiros anos da década de 90 foram revestidos de grande euforia. A maturidade da Organização que completaria 50 anos seria coroada com o reconhecimento de que seu papel passava a ser essencial nas relações interestatais. Ao mesmo tempo, a Organização seria posta à prova numa relação cartesiana de eficiência e de custos.

O envolvimento cada vez mais frequente em conflitos possibilitou às Nações Unidas repensarem suas estratégias e métodos, mostrando-lhe a necessidade da busca do efeito prático dos resultados.

Dos vários desafios impostos à Organização, a aplicação da força tem se configurado em elemento decisivo para estabelecer e manter a paz mundial. As estratégias desenvolvidas recentemente com esse objetivo têm o espírito da prevenção e da não-deterioração da situação, aqui chamado de *resposta rápida*.

## A ESTRATÉGIA

Nos anos de 1999 e 2000, a Organização das Nações Unidas repensou suas estruturas e estratégias para enfrentar os antigos desafios das ameaças à paz mundial, que agora revestiam-se da roupagem da destruição de massa. A condução dos trabalhos coube ao Embaixador Brahimi (Argélia).

O chamado Relatório Brahimi passou então a reger as discussões da organiza-

ção com seus estados membros na busca da eficiência e racionalização das estruturas e dos custos.

Os pontos principais que regem a nova Estratégia podem ser colocados sucintamente sob os seguintes tópicos:

– **fortalecer a capacidade de rápido desdobramento para as operações de paz**, identificando os problemas e criando metodologias para viabilizar a rápida resposta;

– **fortalecer as relações com os estados membros**, possibilitando a identificação dos problemas, a transparência e a troca das informações;

– **reformar a cultura de gerenciamento dos departamentos das Nações Unidas**, possibilitando a adoção de uma postura pró-ativa;

– **reorientar as relações dos referidos departamentos com a área da missão**, melhorando os sistemas de comunicações e métodos, assegurando coordenação eficiente e apoio apropriado à área da missão;

– **fortalecer as relações com outros sistemas das Nações Unidas**, permitindo coordenação e integração dos diversos atores dispostos no campo.

A nova Estratégia integra diversa gama de ações que se estendem do período do pré-mandato até a fase pós-conflito, envolvendo extenso espectro de atores e conceitos.

## O RÁPIDO DESDOBRAMENTO

Inserido na nova concepção estratégica está o propalado *United Nations Standby Arrangements System (UNSAS)*, significando que a Organização e os países contribuintes de tropas devem antecipar-se em termos de preparação e disponibilidade do pessoal e das tropas a serem empregados em operações de paz.

O UNSAS alicerça-se em **três pilares principais**: o pessoal, o material e os recursos financeiros à disposição da organiza-

ção para suprir rapidamente as necessidades do desdobramento rápido, que vão desde as ações desencadeadas pelo Secretariado da ONU até o atendimento às necessidades dos países contribuintes de tropas.

Com vistas a evitar a deterioração de uma situação de crise, os estados membros apresentam à ONU um rol de tropas e de militares que podem ser rapidamente desdobrados na área da missão de paz, em prazos que variam de 30 a 90 dias, conforme a missão seja avaliada como tradicional ou complexa, respectivamente.

Atualmente, o Sistema conta com a participação de 73 países, enquanto outros 18 já manifestaram interesse em aderir ao Programa.

O Sistema classifica os participantes conforme o nível de compromisso, a saber:

**Nível 1** – requer o fornecimento da “lista de capacidades”, com a descrição dos tipos de recursos colocados disponíveis ao Sistema, e conta, atualmente, com 24 estados;

**Nível 2** – versa sobre o fornecimento de informações detalhadas por meio da *Planning Data Sheet*, que descreve a contribuição oferecida, inclusive em termos de equipamento, nível de auto-suficiência, dados de transporte, organização das unidades e lista de pessoal; no momento, conta com 13 estados;

**Nível 3** – materializado pela assinatura de um Memorando de Entendimento Geral que especifica tempos de resposta e condições de emprego dos contingentes, além de dados técnicos e/ou condicionantes impostos;

**Nível 4** – foi introduzido em 2001 e requer um Memorando de Entendimento Específico que contenha acordos sobre o equipamento conduzido pelo próprio contingente, embora não haja mudanças significativas com relação à contribuição; este nível de compromisso só será estabelecido após negociações detalhadas com os

estados membros; até o presente momento, não há participantes.

Em relação às tropas normalmente colocadas à disposição das Nações Unidas destaca-se a necessidade de batalhões e companhias de infantaria, de companhias de engenharia e de unidades médicas nível I (nível ambulatorial e com oito profissionais) e II (nível hospitalar e com 35 profissionais), possibilitando o desdobramento de uma estrutura de Grande Comando capaz de conter as partes envolvidas no conflito e de evitar o agravamento da situação.

No campo da Logística, contingentes devem ser auto-suficientes em termos de suprimento num espaço de tempo que varia de 90 dias, no caso da alimentação, até 270 dias, no caso de munições.

Ao mesmo tempo, oficiais iniciam os planejamentos necessários à Missão de Paz, dando-lhe a estrutura do Quartel-General capaz de conduzir as operações. Num primeiro momento, tais planejamentos ocorrem no âmbito do QG das Nações Unidas, em Nova York, em estreito contato com os integrantes da Divisão Militar do Departamento de Operações de Paz. Posteriormente, após reconhecimentos realizados na área da missão, estabelecem o núcleo da estrutura de comando da operação.

Estes militares são convocados a partir das chamadas *on call list*, onde os estados membros apresentam um rol de militares e de policiais que permanecem à disposição das Nações Unidas por um período de dois anos, atendendo a parâmetros estabelecidos e em condições de serem desdobrados num prazo que varie de sete a 14 dias após iniciado o mandato da operação.

## O DESDOBRAMENTO ESTRATÉGICO DE ESTOQUES

Do conceito contido no *Standby Arrangements*, o Desdobramento Estratégico

co de Estoques vem suprir as necessidades impostas ao Sistema com relação ao material necessário ao rápido estabelecimento da estrutura necessária à Operação de Paz.

Em termos práticos, as Nações Unidas vêm utilizando sua Base Logística em Brindisi, cedida pela Itália, para o estoque de bens considerados essenciais para o desencadeamento de uma Operação de Paz, tais como veículos das mais diversas naturezas, e tipos, equipamento de engenharia, material e equipamento de comunicações, mobiliário etc.

Enfatize-se que o material orgânico das tropas deve ser conduzido pelos próprios contingentes, ficando o material estocado em Brindisi voltado para as comunicações estratégicas e para o emprego e utilização intra-estrutura dos QG das Nações Unidas, além da capacidade orgânica das Unidades. Assim, não haverá dificuldades no que tange ao emprego de armamento e de equipamento com os quais os contingentes foram adestrados.

Os estados membros têm discutido intensamente sobre o volume a ser estocado na Base Logística. Conforme recomendação do Relatório Brahimi, devem ser armazenados suprimentos e materiais relativos ao desdobramento de duas missões simultâneas, uma tradicional, ou clássica, e outra complexa. Todavia, muito tem sido discutido com relação a esta questão, uma vez que uma boa parte dos estados membros entende como necessária a constatação de eficiência dos sistemas de gerenciamento e de estoque a serem desenvolvidos em Brindisi. Os partidários desse ponto de vista entendem que, a despeito de se manter a idéia original, primeiro deveriam ser desenvolvidos esforços para uma missão complexa, o que serviria de "laboratório" para os trabalhos a serem realizados.

Quanto a itens que não podem ser estocados, criar-se-ia um sistema de contratos

que abrangeria desde bens de consumo até transporte dos materiais à disposição na Base Logística para a área da Missão de Paz.

Cabe salientar ainda que os estoques em Brindisi não dizem unicamente respeito a novas missões de paz. Também se destinam a permitir a rotação e/ou substituição, consideradas necessárias, de bens empregados nas Operações de Paz em curso.

Finalmente, faz-se importante enfatizar que os administradores da proposta do Desdobramento Estratégico de Estoques afirmam que, após os gastos adicionais necessários à sua implementação, a idéia trará uma economia significativa às Nações Unidas no desencadeamento de uma nova operação, seja pelo emprego racional dos meios adquiridos pela Organização, seja pela contratação realizada a longo prazo.

### **O PRE-MANDATE AUTHORITY**

A idéia de evitar o agravamento da situação de crise e os conseqüentes danos à estrutura e à população de um ou mais países ainda não se via amparada pela realidade factual dos procedimentos.

Iniciar o planejamento de uma operação unicamente após a decisão do Conselho de Segurança (CS) praticamente eliminava todas as possibilidades do atendimento ao propósito do desdobramento rápido. Além da burocracia a ser atendida, da busca de recursos e da consulta a estados membros sobre a possibilidade do envio de tropas para a área em questão, fazia-se necessário desencadear uma série de atividades que se estendiam desde os reconhecimentos da área até os contatos com autoridades locais.

Após estudos realizados pelo Secretariado e discussões da questão com os estados membros, emerge como alternativa plausível o conceito do *pre-mandate authority*, que, uma vez implementado, permitirá ao Secretário-Geral da Organização (SG) a autori-

dade para antecipar-se ao Conselho de Segurança no tocante à implementação de medidas concernentes a uma provável Operação de Paz.

O espírito desta concessão ao SG é possibilitar a concretização do desdobramento rápido e, por conseguinte, atingir os benefícios que a idéia abriga. Portanto, serão criadas as condições mínimas para o desdobramento das Forças de Paz no ambicioso prazo de 30 ou 90 dias.

Pelo que estabelece, este conceito visa possibilitar a criação de um núcleo de estrutura militar, policial e civil e ao desenvolvimento das atividades operacionais decorrentes das necessidades do planejamento e das atividades da logística – civil e militar – que se fazem necessárias nesta fase da operação. Tudo antes da assinatura do mandato da Operação de Paz, outorgado pelo Conselho de Segurança ao Secretário-Geral.

Em termos práticos, o *pre-mandate authority* possibilitará ao Secretariado, além do planejamento da operação, a consulta aos estados membros e a aquisição e/ou contratação de bens e/ou serviços antes do mandato estabelecido, revestindo-se portanto da autoridade para assumir compromissos e para dispendar recursos. Considerando-se o dia D como o dia da assinatura do mandato pelo CS e a possibilidade de estabelecer duas missões simultâneas, em D-60, o Secretário-Geral teria autoridade para liberar até US\$ 250.000,00 destinados particularmente aos reconhecimentos na área da missão e às pesquisas técnicas necessárias; em D-45, visando atender às necessidades do *advanced team*, das compras e dos contratos dos transportes (aéreo e marítimo) e do recrutamento, bem como à criação de uma estrutura mínima para receber os contingentes de tropa, o SG poderia dispor de até US\$ 50.000.000,00.

O que se pode depreender é que os estados membros entendem a importância

nos campos político, militar e social de evitar o agravamento da situação. Para tanto, conferiram ao SG a autoridade e os instrumentos para que a Organização desdobrasse seus contingentes nos prazos estabelecidos de D + 30 ou D + 90.

## TREINAMENTO

As avaliações e/ou auto-críticas levadas a efeito pela Organização e pelos estados membros conduzem de forma contundente à conclusão de que o treinamento dos quadros, em todos os níveis, tem se configurado numa das vertentes do sucesso ou do fracasso das ações desenvolvidas pelas Nações Unidas.

Fruto dessa constatação, o Secretariado tem ressaltado a importância de que, dentro do quadro do desdobramento rápido, particularmente, o treinamento venha a ser realizado de forma contínua pelos estados membros contribuintes de tropas.

No que tange à componente civil, a Organização pôs em funcionamento em Turin, Itália, o *United Nations Staff College*, desenvolvendo atividades do gênero em vários outros órgãos ligados direta ou indiretamente às Nações Unidas, tais como a Academia Internacional da Paz e o próprio Secretariado, ambos em Nova York.

No que se refere às componentes militar e policial, as Nações Unidas enfatizam que o treinamento é uma responsabilidade nacional. Cabe aos estados membros a preparação de seus contingentes colocados à disposição da Organização. O treinamento para estes não deve se revestir da preocupação de se estabelecer uma doutrina comum para o emprego em operações de paz. Deve, particularmente, atentar para as peculiaridades das operações a serem desenvolvidas e para a conjuntura do *host country*, país onde se desenvolve a Operação de Paz.

As Nações Unidas incentivam a criação de Escolas e/ou Centros de Treinamento para Forças de Paz, sejam eles regionais ou nacionais. Para tanto, estão dispostas a fornecer material metodológico, informações e o apoio necessários à padronização e à atualização, bem como proporcionar-lhes maior interação com a Organização. Ao mesmo tempo, têm sido cada vez mais frequentes, e estimuladas, as relações bilaterais para o treinamento de pessoal e/ou contingentes a serem empregados em operações de paz. Estas têm ocorrido por meio de seminários e realização de exercícios operacionais voltados para o emprego em Operações de Paz.

A experiência da Organização se configura em excelente banco de dados na busca de soluções para problemas e/ou situações enfrentadas neste campo. A importância conferida à matéria tem sido visível em toda a estrutura das Nações Unidas, particularmente no Departamento de Operações de Paz.

**A estratégia neste campo tem duas vertentes principais:** a padronização e o estabelecimento de requisitos de um lado; e as lições aprendidas e a busca das melhores práticas, de outro. Ambas têm assumido grande relevância na concepção de novas operações e nas estratégias desencadeadas de forma pontual.

## A BRIGADA REGIONAL

A idéia das brigadas regionais foi estimulada no Relatório Brahimi e visava atender às necessidades das Nações Unidas em se fazerem presentes rapidamente na área da missão de paz.

As brigadas serão fruto de um esforço multilateral, devendo ser mobiliadas, equipadas e treinadas às expensas dos estados membros. Para tanto, deveriam desenvolver seminários, reuniões e exercícios

operacionais de forma a possibilitar o emprego conjunto em ambiente hostil.

Particularmente devido às implicações financeiras embutidas na idéia, o conceito primeiro ganhou força no teatro europeu, onde – após intensas negociações – foi criada a Brigada Shirbrig, recentemente testada na operações de paz desencadeadas na Etiópia e Eritreia (UNMEE).

A Shirbrig é uma brigada multinacional, disponível às Nações Unidas segundo o conceito do UNSAS, com as unidades baseadas em seus próprios países. As missões que lhe são normalmente atribuídas são: monitorar o cessar fogo; proporcionar a separação de forças; desenvolver assistência humanitária e outras possivelmente estabelecidas no acordos de paz. No cenário atual, a Shirbrig pode ser desdobrada em qualquer região do globo, mas esse desdobramento é fruto de uma análise caso a caso pra o emprego em operações de paz.

A Brigada Shirbrig consiste em aproximadamente 5.000 homens e em instalações de comando e controle, batalhões de infantaria, unidades de reconhecimento, com apoio de unidades de engenharia, médicas, logísticas, de helicópteros e de polícia do Exército. Uma vez desdobrada no terreno, passa a operar sob a égide da ONU e, num período que varia de seis meses a um ano, deverá ser substituída por Força de Paz das Nações Unidas.

O conceito original, todavia, não se restringe à Shirbrig. A idéia é mais abrangente e prevê a possibilidade de que, num futuro próximo, possa haver uma brigada por continente, a fim de possibilitar a solução de problemas regionais e o atendimento a emergências mais rápida e eficientemente.

## A COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO COM OUTROS ATORES

O conceito da *Integrated Mission Task Force* incorpora diversos atores no pro-

cesso de paz com o objetivo de possibilitar uma ação coordenada e integrada na obtenção das condições que permitem ao *host country* a retomada da normalidade.

A concepção abrange o conceito da ampla integração de instituições financeiras e humanitárias que, de forma complementar às ações e aos planos militares, possibilitem às partes envolvidas no conflito o estímulo à paz.

O envolvimento supracitado ocorre em **dois níveis distintos**: primeiro, no âmbito do secretariado e da própria organização; segundo, entre estes e instituições e agências que possam ter ativo papel na reconstrução de um país. Dentre essas instituições, destacam-se as ligadas à assistência humanitária e as financeiras, tais como o Banco Mundial.

**No primeiro caso**, a Organização envolve-se por completo na Operação de Paz, havendo coordenação desde a fase do planejamento e prosseguindo até o período pós-missão, quando da ajuda às instituições locais para o desempenho de suas tarefas institucionais. Os vários departamentos assumem, então, responsabilidades no processo de paz e desencadeiam as ações que lhes cabem, de forma integrada e coordenada, na busca do objetivo maior.

**No segundo caso**, as Nações Unidas ultrapassam seus próprios muros e vão estabelecer parcerias. Organizações como as de assistência humanitária e as instituições de Breston Woods (particularmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) passam a protagonizar importante papel no fortalecimento das instituições e dos governos locais deteriorados pelo conflito.

Este conceito novo e inovador tem sido ultimamente aplicado às Operações de Paz levadas a efeito no Timor Leste, configurando-se em forte razão para o sucesso alcançado pelas Nações Unidas quando da criação do novo Estado.

## CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, cabe salientar que o papel que as Nações Unidas têm desempenhado no cenário internacional pode ser ainda mais relevante e possibilitar que as relações internacionais – cada vez mais complexas – possam ser facilitadas.

A estreita relação da Organização com os seus estados membros possibilita, **primeiro**, ampla interação entre estes e, **segundo**, a definição das dificuldades e estratégias para a consecução de suas metas.

A nova Estratégia oferece instrumentos à Organização para fazer face às demandas globais, que lhe exigem capacidades políticas, militares e econômicas. Todavia, há de ser entendido que os passos dados pelo Secretariado não se encerram em si mesmos.

Sendo assim, dois vetores fazem-se necessários para o desempenho protagonista no cenário internacional. De um lado, a Organização propriamente dita e seu importante papel na concepção, coordenação e condução de medidas que têm por objetivos a paz e o desenvolvimento global. De outro, os estados membros, que, como acionários das Nações Unidas, devem empenhar-se em adequar suas estruturas e burocracias no sentido de facultar à Organização os instrumentos para que esta atinja os seus propósitos.

### ☞ CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<RELAÇÕES INTERNACIONAIS>/Organização Internacional /; Organização das Nações Unidas; Direito de intervir; Estratégia; Operação;

## AOS NOSSOS LEITORES

Com a permanente preocupação de ser útil aos seus leitores do presente e do futuro, a *Revista Marítima Brasileira* se propõe a divulgar idéias novas, registros históricos e opiniões que, futuramente, possam servir de excelentes fontes de consulta.

Tendo em mente este propósito, a diagramação dos artigos publicados é feita de modo a facilitar o trabalho dos nossos futuros pesquisadores. Assim sendo, procuramos adotar o seguinte sistema de trabalho:

(a) classificação por assuntos dos artigos, das notícias e de outros textos, inclusive dos tópicos que compõem essas colaborações;

(b) registro em CD-Rom da classificação por assunto de tudo o que é publicado (já existe desde o nº 1 da *RMB*);

(c) inclusão de sumários nos vários artigos e seções da revista; e

(d) utilização farta de negritos e do recurso da divisão do texto em maior número de parágrafos. Nesse sentido, contamos com a compreensão dos colaboradores, como até agora tem acontecido.

**A *Revista Marítima Brasileira* gostaria de conhecer a opinião de seus leitores sobre o assunto.**

Escreva-nos, telefone para nós, passe-nos um fax ou utilize o correio eletrônico para dizer-nos como vê nossa maneira de dispor e valorizar as informações que levamos ao nosso público.

Seu pronunciamento é valioso.

Muito obrigado.

*REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA*