



Thiago Poggio Pádua é ministro de segunda classe da carreira de diplomata, tendo ingressado no Serviço Exterior Brasileiro em 2004. Em Brasília, atuou na assessoria de imprensa do Itamaraty, no Gabinete do Ministro de Estado e no Senado Federal. No exterior, serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas e nas Embaixadas em Buenos Aires, Nova Delhi, Seul e Tóquio. Durante os anos de 2019 a 2021, quando lotado na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, foi responsável pelos temas relativos à V Comissão (Assuntos Administrativos e Orçamentários) e acompanhou, sob aquela perspectiva, diversos debates e negociações relacionados às missões políticas especiais. O autor é bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás e mestre em diplomacia pelo Instituto Rio Branco.

Este livro estuda as missões políticas especiais das Nações Unidas em sua amplitude, à luz de como essa ferramenta de ação multilateral para a paz e segurança internacional vem evoluindo e que implicações esse processo tem acarretado para a Organização e seus Estados Membros. O trabalho pretende preencher uma lacuna no estudo do pilar de paz e segurança das Nações Unidas, a respeito do qual existe vasta literatura sobre as operações de manutenção da paz, porém muito pouco sobre essa outra modalidade de atuação.

As missões políticas especiais definem-se como missões civis, estabelecidas por período limitado, para auxiliar na prevenção de conflitos, pacificação e consolidação da paz, colaborando, por meio do engajamento político, para o alcance da paz de modo sustentável. Contrariamente às operações de manutenção da paz, não são apoiadas por tropas militares para o cumprimento de seus mandatos.

O estudo é feito com o propósito de elucidar como essas missões podem relacionar-se com interesses e prioridades da política externa brasileira e como o Brasil pode envolver-se de modo construtivo e eficaz no debate, em função de seu engajamento histórico em temas de paz e segurança nas Nações Unidas e, ainda, tendo presente o cumprimento de seu décimo-primeiro mandato no Conselho de Segurança no biênio 2022/2023. Assim, o trabalho identifica interesses e objetivos da política externa brasileira afetos às missões políticas especiais e sugere estratégias condizentes com o propósito de alcançá-los.



AS MISSÕES POLÍTICAS ESPECIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS: EVOLUÇÃO E RELEVÂNCIA PARA O BRASIL

Thiago Poggio Pádua

Fundação Alexandre de Gusmão
Brasil

O Curso de Altos Estudos (CAE) é organizado pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, com o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos Ministros de Primeira e Segunda Classes, sendo a posse do diploma requisito indispensável à progressão funcional a Ministro de Segunda Classe. O candidato inscrito no CAE prepara e apresenta tese, a qual é submetida à Banca Examinadora, para arguição oral.

Ao final das arguições, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco publica no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço do Ministério das Relações Exteriores portaria de divulgação dos nomes dos diplomatas aprovados no CAE, destacando os aprovados “com louvor”.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) tem prioridade para a publicação das teses recomendadas pela Banca Examinadora do CAE, após autorização do Instituto Rio Branco. A relação dos trabalhos da coleção CAE já publicados pela FUNAG encontra-se no final desta publicação. Todos os livros da coleção estão disponíveis, para download gratuito, na biblioteca digital da Fundação (www.gov.br/funag).



AS MISSÕES POLÍTICAS ESPECIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS: EVOLUÇÃO E RELEVÂNCIA PARA O BRASIL

Thiago Poggio Pádua

Fundação Alexandre de Gusmão
Brasil



AS MISSÕES POLÍTICAS
ESPECIAIS DAS NAÇÕES
UNIDAS: EVOLUÇÃO
E RELEVÂNCIA PARA
O BRASIL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado

Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira

Secretária-Geral

Embaixadora Maria Laura da Rocha

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente

Embaixadora Márcia Loureiro

Diretor do Centro de História e
Documentação Diplomática

Embaixador Gelson Fonseca Junior

Diretor do Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Ministro Almir Lima Nascimento

Conselho Editorial

Ana Flávia Barros-Plataiu

Maitê de Souza Schmitz

Daniella Poppius Vargas

Maria Regina Soares de Lima

João Alfredo dos Anjos Junior

Maurício Santoro Rocha

Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos

Rogério de Souza Farias

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

Thiago Poggio Pádua

AS MISSÕES POLÍTICAS
ESPECIAIS DAS NAÇÕES
UNIDAS: EVOLUÇÃO
E RELEVÂNCIA PARA
O BRASIL



Brasília - 2024

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61)2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

Coordenação-Geral de Publicações e Eventos:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho

Coordenação de Publicação e Editoração:

Fernanda Antunes Siqueira

Revisão:

Gabriela Del Rio de Rezende

Equipe de publicação e editoração:

Acauã Lucas Leotta
Alessandra Marin da Silva
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Eliane Miranda Paiva
Luiz Antônio Gusmão
Nycole Cardia Pereira

Programação Visual:

Denivon Cordeiro de Carvalho

Diagramação:

Varnei Rodrigues - Propagare Comercial Ltda.

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P125m Pádua, Thiago Poggio

As missões políticas especiais das Nações Unidas: evolução e relevância para o Brasil /
Thiago Poggio Pádua. -- 1. ed. -- Brasília : FUNAG, 2024.
378 p.

ISBN: 978-85-7631-908-5

1. Brasil. 2. Missões políticas especiais. 3. Diplomacia. 4. Nações Unidas (ONU). 5. Política internacional. I. Título.

CDD 327.1

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Elaborada por Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213

(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

*A meus pais, que sempre acreditaram em mim e me apoiaram
em todas as minhas aspirações.*

*The pursuit of peace and progress, with its trials and its errors,
its successes and its setbacks, can never be relaxed and never abandoned.*

(Dag Hammarskjöld)

Sumário

Siglas e abreviaturas.....	13
Introdução	19
1. Perspectiva conceitual e histórica	29
1.1. Definição de Missões Políticas Especiais	29
1.2. O conceito de “Operações de paz”	37
1.3. O uso da força.....	45
1.4. Evolução histórica das Missões Políticas Especiais	54
2. As Missões Políticas Especiais na atualidade	73
2.1. O papel das Missões Políticas Especiais para a paz e segurança	74
2.1.1. Os diferentes tipos de Missões Políticas Especiais	76
2.1.2. Os diferentes mandatos das missões políticas especiais	82
2.2. Os processos decisórios relativos às Missões Políticas Especiais	90
2.2.1. O Conselho de Segurança das Nações Unidas	90

2.2.2. O secretário-geral das Nações Unidas.....	97
2.2.3. A Assembleia Geral das Nações Unidas.....	104
2.2.4. A Comissão de Consolidação da Paz.....	114
2.3. As reformas do Secretariado e as MPEs.....	121
2.4. O financiamento das MPEs	128
2.5. A relação entre MPEs e OMPs	135
3. O Brasil e as Missões Políticas Especiais	147
3.1. A participação do Brasil nas MPEs	148
3.2. Visões do Brasil em relação às MPEs.....	154
3.2.1. O Brasil no CSNU em 2004/2005 e 2010/2011	161
3.3. Aspectos da experiência brasileira no Haiti e o BINUH.....	170
4. Propostas para a atuação diplomática do Brasil	179
4.1. Diversificação dos espaços e processos decisórios.....	180
4.1.1. A Comissão de Consolidação da Paz.....	181
4.1.2. Órgãos subsidiários da Assembleia Geral	185
4.2. Alteração do Mecanismo de Financiamento.....	191
4.3. Participação, cooperação e parcerias	197
4.4. O Brasil no CSNU no biênio 2022/2023 – perspectivas e oportunidades	202
Conclusão.....	207
Referências	215

Anexos	249
Anexo I – Lista de Missões Políticas Especiais em atividade em 01/12/2021	249
Anexo II – Lista histórica das Missões Políticas Especiais	264
Anexo III – Áreas de mandato.....	267
Anexo IV – Evolução orçamentária das MPEs (2000-2022)	268
Anexo V – Impacto da eventual alteração do financiamento das MPEs	269
Anexo VI – Militares e policiais brasileiros em operações de paz da ONU.....	276
Anexo VII – Organograma conjunto do DPPA e DPO	298
Anexo VIII – Special Political Missions Start-up Guide	299
Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG	365

Siglas e abreviaturas

A4P	Action for Peacekeeping
ABUM	Argentina, Brasil, Uruguai e México, no âmbito do C34
ACABQ	Advisory Committee for Administrative and Budgetary Questions
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
BINUCA	Bureau Intégré des Nations Unies au Centrafrique
BINUH	Bureau Intégré des Nations Unies en Haïti
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
C34	Special Committee on Peacekeeping Operations
CCP	Comissão de Consolidação da Paz (Peacebuilding Commission)
CNMC	United Nations support for the Cameroon-Nigeria Mixed Commission
CPC	Committee for Programme and Coordination
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTED	Counter-Terrorism Executive Directorate
Delbrasonu	Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas
DMSPC	Department of Management Strategy, Policy and Compliance

DOS	Department of Operational Support
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DPO	Department of Peace Operations
DPPA	Department of Political and Peacebuilding Affairs
DESA	Department of Economic and Social Affairs
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ECOWAS	Economic Community of West African States / Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
G77/China	Grupo dos 77 e China
GRULAC	Grupo dos países da América Latina e do Caribe
HIPPO	High-Level Independent Panel on Peace Operations
IBAS	Brasil, Índia e África do Sul
IGN	Intergovernmental Negotiations for the Reform of the Security Council
ISAF	International Security Assistance Force
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
MINUJUSTH	Mission des Nations Unies pour l'Appui à la Justice en Haïti
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
MINUSCA	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique
MINUSMA	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilization en Haïti

MONUSCO	Mission des Nations Unies pour la Stabilization en République Democratique du Congo
MPE	Missão Política Especial
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OIOS	Office of Internal Oversight Services
OMP	Operações de Manutenção da Paz
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUB	Operation des Nations Unies au Burundi
ONUC	Operation des Nations Unies au Congo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P3	Estados Unidos, França e Reino Unido, coloquialmente, no contexto do Conselho de Segurança
P5	Os membros permanentes do Conselho de Segurança (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia)
PBC	Peacebuilding Commission
R2P	Responsibility to Protect
RDC	República Democrática do Congo
SG	Secretário-geral
SGNU	Secretário-geral das Nações Unidas
SPM	Special Political Mission
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
UA	União Africana
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMET	United Nations Mission in East Timor
UNAMI	United Nations Assistance Mission for Iraq
UNAMID	United Nations Assistance Mission in Darfur
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone

UNCT	United Nations Country Team
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNIOGBIS	United Nations Integrated Office in Guinea-Bissau
UNIOSIL	United Nations Integrated Office in Sierra Leone
UNISFA	United Nations Interim Security Force for Abyei
UNITAD	United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL
UNITAMS	United Nations Integrated Transition Mission in Sudan
UNMA	United Nations Mission in Angola
UNMC	United Nations Mission in Colombia
UNMHA	United Nations Mission to support the Hudaydah Agreement
UNMIN	United Nations Mission in Nepal
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMISET	United Nations Mission of Support to East Timor
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOA	United Nations Office in Angola
UNOCA	United Nations Office for Central Africa
UNOGBIS	United Nations Office in Guinea-Bissau
UNOTIL	United Nations Office in Timor-Leste
UNOWA	United Nations Office for West Africa
UNOWAS	United Nations Office for West Africa and the Sahel
UNRCCA	United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia

UNSCOL	Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya
UNSOM	United Nations Assistance Mission in Somalia
UNSOS	United Nations Support Office in Somalia
UNTSO	United Nations Truce Observation Organization
UNVMC	United Nations Verification Mission in Colombia

Introdução

Uma rápida leitura do exórdio da Carta das Nações Unidas é suficiente para constatar-se a primazia da persecução da paz entre os objetivos da Organização. “Preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” compõe o início da primeira sentença do preâmbulo da Carta, e o item inicial do primeiro parágrafo operativo do documento traz “manter a paz e a segurança internacionais” à frente dos demais propósitos da Organização¹. A famosa contribuição brasileira à sede das Nações Unidas em Nova York – a obra “Guerra e Paz”, de Cândido Portinari – ilustra com perturbadora beleza o mesmo ponto. Em 1945, a comunidade internacional, assolada por duas guerras de proporção e alcance extraordinários nos 30 anos anteriores, comprometia-se a repensar a maneira como se havia relacionado até então e, para tanto, estabelecia um foro inovador, com escopo amplo, dotado de instrumentos inéditos para lidar com rupturas da paz.

Uma organização internacional permanente voltada para a preservação da paz entre as nações não era novidade – a Liga das Nações fora experiência precursora e, a partir do fracasso daquela entidade, a nova Organização das Nações Unidas (ONU) pretendia tirar lições e erigir arcabouço mais eficaz. Assim, o idealismo que dá tom aos objetivos da Organização das Nações Unidas (e que, ulteriormente, causara o fim

1 Cf. Carta das Nações Unidas, integrada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 19.841/1945.

da Liga das Nações) era contrabalançado pelo realismo que caracteriza, precisamente, o funcionamento do seu pilar de paz e segurança². A questão do insucesso da Liga das Nações em conter grande parte dos conflitos bélicos que eclodiram durante seu período de existência, inclusive a Segunda Guerra Mundial, é complexa e foge ao escopo deste trabalho, mas é importante ter presente a relevância desse fato para a concepção do sistema de segurança da ONU³.

Com esse espírito, criou-se o Conselho de Segurança (CSNU) como órgão central na estrutura da ONU, responsável pela paz e segurança internacionais, no qual se reconheciam, expressamente, privilégios de um grupo seleto de países cuja presença era fundamental para o funcionamento da Organização⁴. Assim, por um lado, a Carta das Nações Unidas estabeleceu com rigidez o sistema de privilégios dos membros permanentes do Conselho de Segurança, como forma de tentar garantir o funcionamento daquele órgão e da própria Organização, mas, por outro, dotou de flexibilidade a maneira pela qual cumpriria seu desígnio de zelar pela paz e pela segurança internacionais. A esse respeito, Kennedy afirma:

The Charter itself was a curious combination of inflexibility on the one hand (the repeated insistence of the special rights of the P5) and the utmost flexibility on the other (in regard, for example, to *the variety of possible responses to a threat to peace*). This was surely no coincidence.

-
- 2 "By the time policy papers and draft charters had to be submitted about their next attempt at deterring war, [the 1945 policy makers] were in little mood for any of the flaccid well-meaning declarations that, they suspected, had given the League of Nations such weak legs. The new security system had to have teeth. [...] Their charges against the former League system, some stated openly, some held privately, were many, various, and withering. *It had simply been too democratic, too liberal*" (KENNEDY, 2006, p. 27, grifo nosso).
 - 3 "The United Nations could be described, with considerable justification, as a revised version of the League. Many of its features were indicative of conscious effort to avoid the deficiencies of the previous world organization, to strengthen the institutional system at points where weaknesses had become evident, and to project into the future the progressive trends which had been initiated during the interwar period. In both negative and positive fashion the old order influenced the creation of the new" (CLAUDE, 1971, p. 60-61).
 - 4 China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, coloquialmente chamados P5, são membros permanentes do Conselho de Segurança, com exclusivo direito de veto nas questões sob os auspícios desse órgão. Tardy nota que a ausência de grandes potências fora determinante para o fracasso da Liga das Nações e defende que a dualidade liberalismo/realismo visava a garantir à ONU destino diferente: "This dual nature of the UN should, in principle, prove its efficiency, a contrast to the League of Nations that reflected a more idealistic picture but eventually failed to guarantee the presence of powerful states" (TARDY, 2007, p. 53).

The men who had labored long and hard to compose the Charter were well aware that they had to give the world organization a strong inner core – The Security Council – *but also use language that was adaptable enough to allow application under unforeseen circumstances in years to come* (KENNEDY, 2006, p. 45) (grifos nossos).

Os capítulos da Carta que tratam do pilar de paz e segurança, de fato, garantem ampla flexibilidade ao Conselho de Segurança para agir (e, inclusive, para não agir). Seu Capítulo VI⁵ contém numerosas e variadas formulações voltadas para a solução pacífica de controvérsias; o Capítulo VII⁶ estabelece parâmetros e regras para a ação coercitiva da Organização e seus membros em prol da manutenção da paz; e o Capítulo VIII⁷ reconhece a legitimidade de entidades e acordos regionais para a defesa da paz e da segurança internacionais, desde que compatíveis com os propósitos da Carta. E ademais de tudo o que está expressamente escrito, a Carta é ampla o suficiente para garantir à Organização maneiras de inovar, como demonstraram seus intérpretes ao longo dos anos. Como exemplo dessa amplitude é comum na literatura especializada a menção às operações de manutenção da paz (OMPs), que, muito embora sejam uma das mais conhecidas faces da Organização, estão notoriamente ausentes do texto da Carta.⁸

É nesse mesmo contexto, fruto de semelhante criatividade e flexibilidade na consecução dos propósitos da Organização, que se estabeleceu o que hoje se denominam missões políticas especiais (MPEs), objeto deste trabalho. Mingst, Karns e Lyon resumem o argumento: “maintaining peace and security has always been the primary purpose of the UN, but how the UN undertakes this task has changed over time

5 Intitulado “Solução Pacífica de Controvérsias”.

6 Intitulado “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”.

7 Intitulado “Acordos Regionais”.

8 O ministro Vasco Leitão da Cunha, em sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1964, propôs que as OMPs passassem a ser previstas em capítulo específico – um notável “Capítulo VI e meio”, como Dag Hammarskjöld o alcunhara. A questão tornar-se-ia frequente em discursos brasileiros (CORREIA, 2007, p. 191).

in ways never envisaged by the founders” (MINGST, KARNS e LYON, 2017, p. 15). As MPEs são manifestação concreta desse raciocínio.

A definição das MPEs será examinada de modo detido no Capítulo 1, mas, em linhas gerais, pode-se dizer que são missões civis das Nações Unidas, estabelecidas por período limitado, para apoiar os Estados membros na prevenção de conflitos, pacificação e consolidação da paz. Sua razão de ser é prevenir e resolver conflitos, bem como auxiliar os Estados membros e as partes a alcançar a paz de modo sustentável, por meio do engajamento político. Diferentemente das operações de manutenção da paz, as MPEs não são apoiadas por tropas militares para o cumprimento de suas atribuições. Mandatadas, em geral, sob o Capítulo VI da Carta, não contam com autorização para o uso da força física, são estabelecidas com base no consentimento do país ou países anfitriões e concentram-se na resolução de conflitos por meio do engajamento político, mormente na forma de bons ofícios, mediação ou facilitação. As MPEs têm como característica, ainda, sua flexibilidade e diversidade, o que, por um lado, lhes confere particular maleabilidade de formato e objetivos, propícia para atuação “sob medida”, mas, por outro, dificulta a formulação de marco conceitual bem delimitado e, com isso, a compreensão das funções e do potencial das MPEs, bem como da melhor forma de geri-las.

As missões políticas especiais desempenham atualmente relevante papel no pilar de paz e segurança, cujo reflexo pode ser verificado, inclusive, em termos financeiros. As 38 missões existentes consumirão, em 2022, aproximadamente 23% dos recursos do orçamento regular da ONU⁹, quando, no biênio 2000/2001, esse valor era de 4%. Desde 2015, nove novas MPEs foram estabelecidas, ao passo que uma única operação de manutenção da paz foi criada – e, a propósito, já foi encerrada¹⁰.

9 Cf. Resoluções 76/247 e 76/246 da AGNU. O valor de 23% é estimativo e deve aumentar, já que a MPE em atuação no Afeganistão só teve % de seu orçamento aprovado, pois deverá passar por significativa revisão de mandato em 2022, em razão da substantiva alteração do cenário político naquele país com o retorno do Talibã ao poder.

10 Tratava-se da MINUJUSTH, que operou no Haiti entre 2017 e 2019, como sucessora da MINUSTAH.

As MPEs têm-se consolidado, de modo patente, como incontornável ferramenta de ação da ONU.

O Brasil era o oitavo contribuinte ao orçamento das MPEs em 2021, com parcela de aproximadamente US\$ 21,5 milhões¹¹. O alto nível de contribuição, por si só, faria do Brasil interlocutor importante e interessado, mas a questão financeira revela apenas a parte mais palpável da relevância do tema para o país. De modo geral, interessa ao Brasil participar ativamente dos debates relacionados às MPEs de forma sistêmica, como ator de histórico e reconhecido envolvimento nas discussões relativas à paz e segurança internacionais, em especial no contexto de seu décimo-primeiro mandato como membro eleito do Conselho de Segurança e à luz de suas tradicionais prioridades de ação, como a prevenção de conflitos, a consolidação da paz, a primazia de soluções políticas e a interdependência entre segurança e desenvolvimento. As MPEs são, ademais, ferramentas aptas a propiciar o engajamento dos Estados na solução de questões que lhes digam respeito, direta ou indiretamente. Note-se o exemplo do Haiti e da Colômbia: a estabilidade no Haiti e a segurança na Colômbia, objetivos das MPEs em operação nesses países, interessam ao Brasil, e o país pode valer-se da instância adicional que essas missões representam para envolver-se no debate de modo legítimo e construtivo.

Logo nos primeiros anos de atuação da ONU, versões precursoras das atuais MPEs foram estabelecidas, de modo incipiente, como instrumentos da Organização para a manutenção da paz e segurança internacionais¹². Assim, será importante, para os fins deste trabalho, estudar a jornada cronológica das missões políticas especiais, para buscar entender como e por que adquiriram as formas que têm hoje, bem como sua renovada importância relativa no pilar de paz e segurança. Antes disso, porém, o trabalho buscará melhor definir o que são as missões

11 Para 2022, o Brasil será o décimo-segundo contribuinte, com uma parcela de cerca de US\$ 14,3 milhões.

12 A missão do Conde Folke Bernadotte ao Oriente Médio é entendida como a primeira missão das Nações Unidas com escopo similar ao das atuais MPEs. A evolução histórica das MPEs é objeto do item 1.4 deste trabalho.

políticas especiais, quais são suas características elementares e onde se encaixam dentro do espectro das operações de paz¹³ como ferramentas à disposição da ONU para lidar com conflitos. O fato de privilegiarem soluções pacíficas e a impossibilidade do recurso à força são elementos cruciais de sua concepção que serão abordados na análise do marco teórico que informa sua atuação, no âmbito do capítulo 1.

Ao longo deste trabalho, buscará demonstrar-se a atual tendência de aumento no número de missões políticas especiais e redução do número de operações de manutenção da paz, com implicações para o funcionamento do sistema de segurança internacional no âmbito da Organização. Esse fato pode ser atribuído, em grande medida, à natureza mutante dos conflitos, o que exige abordagens diferentes por parte da comunidade internacional e adaptabilidade ao contexto geopolítico em que a ONU opera. O número crescente de situações em que não há ambiente de trégua ou cessar-fogo, e sim conflitos ativos ou iminentes, tem sido determinante para o tipo de atuação que as MPEs podem desempenhar. O estabelecimento de MPEs também tem sido condicionado por idiosincrasias da dinâmica política do Conselho de Segurança, como o acirramento das divergências entre seus membros e, eventualmente, as preferências das partes em conflito. De forma prática, a experiência recente do CSNU tem demonstrado que o consenso para missões menores e não militarizadas tem maior probabilidade de obter apoio. Ademais, os Estados em conflito tendem a preferir, sempre que possível, engajamento unicamente político ao militar, ciosos de sua soberania e imagem.

O impacto de considerações financeiras na *rationale* dos órgãos decisórios nesse processo evolutivo tampouco pode ser ignorado e será esmiuçado pelo trabalho. As MPEs são, de modo geral, alternativa consideravelmente mais econômica para os Estados membros, em

13 O conceito de “operação de paz” tem grande relevância no contexto deste trabalho e será desenvolvido mais adiante. De modo geral, no âmbito da ONU, pode-se dizer que se trata de gênero que engloba o espectro de instrumentos utilizados em prol da consecução da paz e segurança internacionais, notadamente as OMPs e MPEs.

razão das características próprias de seu modelo de atuação, aliadas ao fato de serem, em sua maioria, operações menores. São, ademais, particularmente mais econômicas para os membros permanentes do CSNU, por serem financiadas conforme a escala de contribuição ao orçamento regular, onde as responsabilidades especiais dos P5 não se refletem no rateio das despesas.

O capítulo 2 do trabalho será dedicado ao estudo de aspectos práticos do funcionamento das MPEs, ao levar em conta sua forma de atuação e os espaços e institucionais e os atores envolvidos na construção de seu arcabouço. Em que pese a conspícua proeminência do Conselho de Segurança, o debate relativo às MPEs ocorre de forma fragmentada na Organização, e a análise de sua amplitude tem relevância para uma compreensão acurada do tema, bem como das limitações deparadas pelos distintos atores envolvidos. Diferentes instâncias intergovernamentais, como o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral (AGNU) e a Comissão de Consolidação da Paz (CCP), participam da formulação de políticas afetas às MPEs. Compreender o papel de cada órgão e sua atuação servirá para desvelar de onde emanam e como se concebem os mandatos pertinentes, de modo a se contemplarem maneiras de aprimorar e diversificar os processos decisórios, em consonância com expectativas e interesses do Brasil em relação à Organização.

Nesse cenário, também serão analisados os papéis do Secretariado como executor de mandatos e como proponente de iniciativas, e que impactos suas ações têm no desenvolvimento do marco conceitual e na atuação prática das MPEs, consoante com a evolução do tratamento que a ONU dispensa à questão da solução de conflitos. Recentes reformas na Organização (na arquitetura da paz e segurança; na administração; e no sistema de desenvolvimento) implicaram alterações na gestão e na atuação das MPEs e serão estudadas.

A integração de áreas e processos burocráticos relativos às MPEs e às OMPs demonstra como se consolidou a visão de que esses instrumentos integram bandas diferentes de um único espectro, o das “operações de

paz”, com implicações para as duas categorias. Para este trabalho, será fundamental esclarecer os limites ideais de aproximação e distanciamento entre MPEs e OMPs. Dessa forma, e em face da reconhecida visibilidade das OMPs e de sua proeminência histórica, o trabalho buscará esmiuçar, em estudo comparativo, em que essas duas ferramentas se assemelham, se diferem e como colaboram entre si¹⁴.

Uma vez finalizado o estudo conceitual, histórico e prático do marco de atuação das MPEs na Organização, o trabalho se dedicará a apresentar e elucidar elementos específicos do interesse do Brasil em relação ao tema, bem como as maneiras pelas quais se tem engajado, seja nos debates relevantes, seja no terreno. O foco do capítulo 3 será, assim, compreender como o Brasil, ator histórica e ativamente envolvido nas discussões multilaterais relativas à paz e segurança internacionais, tem-se dedicado a essa faceta de atuação crescente da ONU.

Um desses elementos, a análise quantitativa da contribuição por meio do envio de pessoal ao terreno, demonstrará como a participação do Brasil tem sido especialmente diminuta nas MPEs¹⁵. O trabalho também buscará apresentar, de forma sistematizada, posições e contribuições conceituais brasileiras ao arcabouço legal e ao funcionamento das MPEs, nos distintos foros intergovernamentais pertinentes, inclusive no CSNU durante os dois mandatos anteriores do país como membro eletivo do Conselho de Segurança, nos biênios 2004/2005 e 2010/2011. Ainda com o propósito de elucidar visões brasileiras sobre temas relevantes para as MPEs, e tendo presentes interesses históricos do Brasil, o capítulo 3 fará breve análise do caso do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em francês). Dado o escopo generalista do trabalho, não se trata de estudo de caso, mas de exercício voltado a demonstrar alguns

14 “The asymmetry between peacekeeping operations and special political missions (SPMs) in the academic, political, and public discourse has led to a tendency for SPMs to be discussed first and foremost in contrast to peacekeeping operations” (DRUET, 2021, p. 3).

15 Há que se reconhecer que esse tipo de contribuição é, por definição, mais restrito no caso das MPEs, afinal, não se cogita o envio de tropas militares. O trabalho demonstrará que há algumas exceções, como no caso de MPEs com unidades de guarda (*guard units*), em razão de operação em ambientes particularmente inseguros. Há, ainda, casos de MPEs com apoio de observadores e conselheiros militares em suas equipes, desarmados e à paisana.

aspectos da operação prática dessas missões no terreno e dos desafios por elas comumente enfrentados no cumprimento de seus mandatos.

Finalmente, o capítulo 4 do trabalho buscará delinear recomendações e sugestões para a ação do Brasil em relação às missões políticas especiais na ONU que levem em conta seus interesses. As missões políticas especiais ocupam posição privilegiada no espectro das operações de paz, com notável potencial em relação a atribuições típicas de desenvolvimento, caras ao Brasil. Seus mandatos, pautados, ainda, pelo foco em soluções pacíficas, de modo condizente com prioridades da política externa brasileira, nos termos do artigo 4º da Constituição Federal, revelam serra de vasta amplitude conceitual para as contribuições do país.

Há, contudo, importantes barreiras à efetiva participação dos Estados membros de modo mais significativo nas discussões relativas às MPEs. O capítulo 4 apresentará ideias e sugestões para contorná-las, seja pelo fortalecimento do papel de foros pertinentes, como a Comissão de Consolidação da Paz e a própria Assembleia Geral, seja pela defesa de algumas linhas de ação substantiva que visem a explorar possibilidades de maior diversificação dos espaços de debate e decisão e garantir que as vozes de países como o Brasil possam ser ouvidas de forma mais efetiva. Não se trata de questionar a responsabilidade primária do CSNU na manutenção da paz e da segurança internacionais, assegurada na letra e no espírito da Carta das Nações Unidas e essencial para a própria subsistência da Organização, mas simplesmente de reconhecer que o debate multilateral relativo às MPEs pode ser mais inclusivo, e isso interessa ao Brasil, ator de reconhecida relevância e notória participação na Assembleia Geral e – pelo menos por enquanto – sem assento permanente no CSNU.

O capítulo 4 também buscará considerar outras formas de otimizar o proveito que o Brasil pode tirar das Missões Políticas Especiais. Abordará a alteração do desequilibrado mecanismo de financiamento das MPEs. Trata-se de pretensão contenciosa e controversa, mas isso não significa que não haja formas de aprofundar e sustentar o debate em

busca desse objetivo. No capítulo final serão sugeridas, ainda, maneiras de o país cooperar com as missões estabelecidas, ao tentar, por exemplo, superar as barreiras que têm impedido a maior participação de seus nacionais. O capítulo 4 levará em conta, na consecução dos objetivos que identifica e das propostas que sugere, como o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança, no biênio 2022/2023, pode ser utilizado em prol do fortalecimento do papel que o país pode desempenhar no debate político relativo às Missões Políticas Especiais e, ulteriormente, do próprio sistema de paz e segurança internacionais.

Capítulo I

Perspectiva conceitual e histórica

1.1. Definição de Missões Políticas Especiais

Nota-se, no âmbito das Nações Unidas, ausência de decisão legislativa¹⁶ que defina missões políticas especiais de modo inequívoco, embora a Assembleia Geral das Nações Unidas se tenha manifestado repetidamente acerca da relevância das MPEs. Sua IV Comissão (Política Especial e de Descolonização), na qual existe, desde 2013, item de agenda intitulado “Comprehensive review of special political missions”¹⁷, tem reafirmado anualmente que reconhece “the important role of the special political missions as a flexible tool for the maintenance of international peace and security, including through contributions to a comprehensive approach to peacebuilding and sustaining peace”¹⁸. De modo semelhante, a V Comissão (Questões Administrativas e Orçamentárias), responsável pela aprovação do orçamento das MPEs, já afirmou mais de uma vez

16 Por decisão legislativa, no contexto da ONU, entendem-se decisões adotadas pelos Estados Membros por meio de processo intergovernamental, segundo regras de procedimento em vigor, nos órgãos pertinentes.

17 Vide, *e.g.*, documento A/C.4/76/1 com a alocação de itens de agenda à IV Comissão para sua 76ª sessão.

18 Resolução 76/83 da AGNU, parágrafo preambular 6. O parágrafo consta de todas as edições anteriores dessa resolução, desde 2016.

que “special political missions play a critical role in the maintenance of international peace and security”¹⁹.

A ausência de definição legislativa clara, debatida e aceita pelos Estados membros, não impede, por certo, que a Organização realize seu trabalho (e desempenhe as tarefas que os próprios Estados membros lhe atribuem), porém denota algum nível de discordância e indica disparidade de visões entre atores relevantes em relação ao escopo e aos limites das MPEs. Bellamy e Williams (2010, p. 20) afirmam que a inexistência de marco teórico amplamente aceito para guiar o estudo das operações de paz impediu a ONU de defini-las. Como consequência, apresentam conclusão que pode ser aplicada à questão da definição das missões políticas especiais propriamente ditas: “The protagonists to that debate know only too well that the way we define things shapes the way we conceptualize them and, in turn, our interests and our behaviour”.

Em todo caso, os textos das resoluções acima citados oferecem importante orientação preliminar e alguma delimitação quanto ao possível conceito de missões políticas especiais e sua implicação prática e funcional para a Organização. Ao valer-se da leitura conjunta desses textos como exercício para identificar o “mínimo denominador comum” do entendimento entre os Estados membros, depreende-se que estão de acordo, *a priori*, que as missões políticas especiais são i) ferramenta; ii) dotada de flexibilidade; iii) que desempenha papel entre fundamental e importante na manutenção da paz e da segurança internacionais; e iv) que pode contribuir, também, para iniciativas de consolidação da paz (*peacebuilding*) e paz sustentável. Faltam, porém, elementos nessa tentativa de definição, que se seguirá explorando.

Se os Estados membros se têm eximido do exercício teórico de definir as MPEs, o Secretariado das Nações Unidas identificou esse problema há algum tempo e lançou-se a tentar resolvê-lo. Em 2006, o

19 Resolução 73/279A da AGNU, seção XIV, § 3; Resolução 74/263 da AGNU, seção XVIII, § 3.

Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU²⁰ (OIOS, em sua sigla em inglês), ao realizar, a pedido da Assembleia Geral²¹, auditoria do trabalho do então chamado Departamento de Assuntos Políticos (atual Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz – DPPA, na sigla em inglês), constatou que “there was no clear definition of special political mission in existing policy and procedural documents”²². Em 2007, o mesmo OIOS, ao realizar avaliação específica das missões políticas especiais, reiterou o problema:

[...] it is recognized that the practice of appointing envoys and establishing special political missions has increasingly been used to address a number of wide-ranging objectives. *This increasingly broad interpretation of the special political mission mechanism warrants review and possible rationalization.*²³

Em 2008, o Escritório foi ainda mais contundente:

That role [of the work of special political missions] *is hampered by uncertainties surrounding the definition and designation of special political missions* and the relationship that the missions have to other parts of the United Nations system. Despite recent efforts by the Department [of Political Affairs] to clearly designate those missions for which it is responsible, *OIOS notes inconsistencies and uncertainties in the use of the term “special political mission” by the Department of Political Affairs and others, as well as in the designation and classification of the missions, and those inconsistencies and uncertainties continue to hinder assessment of responsibility and accountability for the direction and management of the missions. It is not obvious why some missions are classified as special political missions or why they have been assigned to particular thematic clusters.*²⁴

20 O Office of Internal Oversight Services – OIOS é uma unidade do Secretariado responsável por assistir o secretário-geral a cumprir suas funções de auditoria, investigação, inspeção e avaliação da Organização.

21 A solicitação foi feita pela Resolução 60/255 da AGNU.

22 Documento A/61/357, p.7.

23 Documento E/AC.51/2007/2/Add.4, p. 15, grifo nosso.

24 Documento E/AC.51/2008/2, p. 13, grifos nossos.

A questão continuou em aberto até, pelo menos, 2013, quando o secretário-geral (SGNU) emitiu seu primeiro relatório relativo ao item de agenda “Comprehensive review of special political missions”, que a Assembleia Geral criara em 2012 e alocara à agenda da IV Comissão²⁵. Aquele relatório, o primeiro de uma série anual que ainda perdura, representou marco importante no estudo das missões políticas especiais, pois tratou de sistematizar e consolidar informações sobre essa ferramenta. O documento assim definiu as MPEs:

*While special political missions vary widely in their functional roles and characteristics, they can be broadly defined as United Nations civilian missions that are deployed for a limited duration to support Member States in good offices, conflict prevention, peacemaking and peacebuilding.*²⁶

O fato de o Secretariado ter realizado o exercício de definir as MPEs representou, sem dúvida, avanço na compreensão sistemática do tema no âmbito da ONU, mas a definição apresentada não foi particularmente ambiciosa, nem dirimiu todas as dúvidas. Seu próprio enunciado já a enfraquecia com o *caveat* “*broadly*”, que implicitamente deixava margem para outras interpretações. Afirmava que as MPEs são “missões civis”, mas nada esclarecia quanto à eventual presença de componentes militares nas missões. E a parte final era ampla o bastante para referir-se a praticamente toda a gama de atuação da ONU no pilar de paz e segurança, à exceção de imposição da paz (*peace enforcement*).

A ausência de definição clara durante vários anos e a posterior adoção de marco conceitual essencialmente descritivo convêm tanto à Organização quanto àqueles Estados membros mais envolvidos nas decisões relativas à paz e segurança – notadamente os membros permanentes do Conselho de Segurança (coloquialmente, os P5). Quanto menos restritivas as definições, mais liberdade e amplitude são asseguradas aos atores relevantes para conceber e propor missões

25 Resolução 67/123 da AGNU, § 4º.

26 A/68/223, p. 2, grifo nosso.

que se adaptem a seus interesses e expectativas. Assim, a definição do Secretariado é ampla o bastante para afastar indesejáveis limitações, resguarda a característica flexibilidade das MPEs, reconhecida pelos Estados membros, e permite que sejam utilizadas nos mais variados contextos, sob variados formatos, com variados objetivos.

Dois elementos fundamentais têm proeminência na definição das missões políticas especiais e, analisados em conjunto, desvelam sua essência, para os fins deste trabalho: o fato de serem civis (em oposição a militares) e o fato de desempenharem suas funções por meio do engajamento político com os atores relevantes. Note-se que algumas MPEs têm, em sua composição, importante presença de militares, como é o caso da Missão de Verificação das Nações Unidas na Colômbia (UNVMC). Para o cumprimento de seu mandato, essa MPE conta com o instrumental apoio de 120 observadores militares²⁷, que, porém, não se consideram “*uniformed personnel*”, no jargão onusiano. Para a Organização, a eventual presença de militares na composição de algumas missões, no desempenho de funções de apoio, à paisana, ou de estrita vigilância e proteção do pessoal e dos bens das Nações Unidas em localidades de alto risco, em tese não altera o fato de que se trata de missões civis. Deve-se ter presente, porém, que tal interpretação é apenas uma escolha conceitual e demanda atenção dos Estados membros interessados em preservar distinções fundamentais entre missões políticas e outras entidades.

A questão do engajamento por meios políticos também suscita reflexão. Poder-se-ia, afinal, argumentar que qualquer atuação da ONU é, em alguma medida, atuação política (MARTIN, 2010). Nesse sentido, Kugel (2011, p. 12) afirma que “in a broad sense, all peace operations are inherently political, and military peacekeeping operations are as much political instruments as their civilian counterparts”, mas esclarece, como distinção essencial, que missões políticas conteriam “political

27 A/75/6 (Sect.3)/Add.4, 2020, §299.

engagement in the form of good offices, mediation or facilitation *at their very core*” (*Ibidem*, p. 12, grifo nosso). Gowan, em reflexão mais detalhada, identifica o elemento político nas origens, nos meios e nos fins das missões:

It is possible to identify three central factors: *Political origins*: these missions derive authority from multilateral decision-making in political forums such as the Security Council [...]; *Political means*: [...] they rely on political persuasion as a primary means of achieving their goals. These missions’ credibility rests on their relationships with domestic political actors; [and] *Political goals*: in spite of the multiplicity of tasks they undertake, the missions share the aim of launching and supporting political processes. This does not preclude focusing on other priorities such as justice and development. But these other goals are pursued in the context of fostering sustainable political settlements (GOWAN, 2010, p. 3, grifo nosso).²⁸

O engajamento político, inerente às MPEs, permite que as Nações Unidas se dediquem de modo eficiente e objetivo à solução dos conflitos em sua agenda. O Relatório HIPPO²⁹, comissionado em 2014 pelo então secretário-geral Ban Ki-moon para reavaliar, de modo profundo, o trabalho da Organização no pilar de paz e segurança, identificou a primazia da política como fundamental e preconizou: “Lasting peace is not achieved nor sustained by military and technical engagements, but through political solutions”³⁰. O argumento foi corroborado pelo Conselho de Segurança em resolução que tratou da análise daquele relatório: “The Security Council stresses that the primacy of politics should be the hallmark of the approach of the United Nations to the resolution of conflict, including through mediation, the monitoring of ceasefires, [and] assistance to the implementation of peace accords”³¹.

28 O artigo trata de “missões políticas” em geral, inclusive aquelas estabelecidas por outras organizações internacionais, como a União Europeia e, portanto, não utiliza a nomenclatura específica da ONU, “missões políticas especiais”.

29 A/70/95-S/2015/446. Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people.

30 A/70/95-S/2015/446, p. 26.

31 Resolução 2378 (2017) do CSNU, § 1º.

O engajamento político tem, ainda, a vantagem de ser inclusivo com atores locais, ao privilegiar o conceito de “national ownership” nos processos políticos. Essa abordagem reforça a proeminência desses atores em processos dos quais são protagonistas e, na maioria dos casos, limita, se não elimina, preocupações acerca da participação soberana dos Estados pertinentes em debates que lhes dizem respeito. A visão coaduna-se com a posição brasileira de defender o envolvimento ativo dos países na solução de suas próprias questões.

Como corolário das características das MPEs aqui salientadas, especificamente a ausência de forças militares para garantir o cumprimento do mandato e o engajamento por meio da política, revela-se elemento de relevância central, que, ademais, interessa profundamente ao Brasil: o fato de que, nas MPEs, resta excluído o recurso à força. Para o Brasil, a questão do uso da força tem tido particular importância desde o estabelecimento das Nações Unidas e continua sendo prioritária nos debates sobre paz e segurança internacionais³².

Em consonância com o marco conceitual em que a Organização define as missões políticas especiais e a amplitude dele derivada, configuram-se como MPEs entidades tão díspares quanto, por exemplo³³: i) o escritório do enviado especial do secretário-geral para o Saara Ocidental, uma unidade, sem base física, com orçamento anual de pouco mais de meio milhão de dólares, composta unicamente pelo enviado especial e um servidor de apoio, com o objetivo de auxiliar, pela mediação, as partes do conflito a encontrar solução política justa, longa e mutuamente aceitável³⁴; ii) o Painel de Peritos sobre a República Popular e Democrática da Coreia, órgão auxiliar ao respectivo comitê de sanções estabelecido pelo CSNU, com orçamento anual de aproximadamente

32 “Uma vez eleito, no CSNU, o Brasil advogará pela observância permanente das premissas básicas de atuação na ONU: a existência de paz a ser mantida, o consentimento das partes e o *uso da força como último recurso*”. Cf. despacho telegráfico 9/2021, para Delbrasonu, que transmitiu as prioridades brasileiras para atuação no CSNU em seu mandato como membro não permanente no biênio 2022/2023. Documento ostensivo (grifo nosso).

33 Refira-se ao Anexo I para lista completa das 38 MPEs atualmente em atividade e ao Anexo II para lista histórica das MPEs.

34 Documento A/75/6 (Sect.3)/Add.2, 2020.

US\$ 3 milhões, com mandato de garantir a implementação daquele regime de sanções, que inclui medidas como embargo de armas, congelamento de bens e proibição de viagens internacionais, entre outras³⁵; e iii) a Missão das Nações Unidas de Assistência na Somália (UNSOM), uma MPE multidimensional, com orçamento anual superior a US\$ 100 milhões, composta de mais de mil funcionários, entre servidores nacionais e internacionais, além de policiais e vigilantes, com mandato complexo que inclui tarefas como realizar bons ofícios para avançar processos políticos liderados pelo governo somaliano e auxiliar autoridades nacionais na implementação de reformas do setor de segurança e no estabelecimento de uma Comissão Nacional de Direitos Humanos³⁶.

Se a amplitude conceitual das MPEs no âmbito da ONU confere a essa ferramenta a flexibilidade necessária para permitir sua ampla utilização pela Organização, por outro lado sujeita o instrumento a questionamentos. O recurso às MPEs não deveria ser desmedido nem ocorrer em detrimento dos interesses dos Estados membros. Kugel reconhece que as MPEs têm suas limitações e não são solução polivalente para qualquer conflito internacional: “[...] to view these missions as *the* solution to international conflict response and prevention would be a mistake. Instead, they should be seen as one – albeit multifaceted – tool with which the Security Council can maintain international peace and security” (KUGEL, 2010, p. 8, grifo nosso). O recurso às MPEs fora de seu campo ideal de atuação é problema para o qual o Secretariado já alertou os Estados membros³⁷ e foi, também, identificado por analistas: “[Special political missions] soon started to be deployed to situations that, in hindsight, may have warranted significant peacekeeping or multinational stabilization missions, such as Libya, Mali and the Central

35 Documento A/75/6 (Sect.3)/Add.3, 2020.

36 Resolução 2540 (2020) do CSNU e Documento A/75/6 (Sect.3)/Add.4, 2020.

37 “It is critical to understand which contexts are suited for special political missions, and when other configurations, such as peacekeeping operations, are more appropriate. Special political missions have limitations, and are not designed to address all kinds of threats to international peace and security. The respective comparative advantages of different United Nations configurations should be assessed in the light of the situation on the ground and the needs of national authorities” (Documento A/68/223, 2013, p. 18).

African Republic” (EINSIEDEL, MALONE e STAGNO UGARTE, 2016a, p. 846).

De todo modo, para os fins práticos sob cujo viés este trabalho se propõe a analisar as MPEs, consideram-se missões políticas especiais aquilo que a Organização, por meio da atuação de seus Estados membros, designa como missões políticas especiais. A afirmação é tautológica, mas a abordagem coaduna-se com o objetivo do trabalho: procurar entender o papel que efetivamente desempenham como instrumento de manutenção da paz e da segurança internacionais e que implicações podem ter para a ação diplomática brasileira na ONU.

1.2. O conceito de “Operações de paz”

A análise do escopo e da evolução da utilização do termo “operações de paz” no âmbito da ONU revela importantes nuances do papel das MPEs na Organização, pois daí deriva premissa elementar: as missões políticas especiais devem ser compreendidas como parte de um espectro mais amplo de instrumentos de ação do pilar de paz e segurança, do qual também são parte as operações de manutenção da paz. Diehl e Balas (2014, p. 3) assim sintetizam a questão:

The term “peace operations” may seem obvious, and most people will have the shared image of a blue helmeted soldier in mind when they hear the term. Yet, peace operations encompass a variety of different phenomena, and such distinctions may be critical for the kind of policy choices that the international community must make.

É importante esclarecer que não há consenso entre estudiosos do tema quanto à exata definição do termo. Bellamy e Williams (2021, p. 30) afirmam: “there is no single accepted or uncontested definition of peace operations. Scholars continue to define these missions in different ways”. A propósito, sua própria versão da definição do termo dele excluiria as MPEs, já que os autores restringem seu uso àquelas operações que necessariamente envolvem o recurso a forças militares

armadas no cumprimento de seus mandatos (DIEHL e BALAS, 2014, p. 30). A mesma interpretação é dada por Howard e Dayal (2016, p. 192). Essa definição mais restritiva não é, porém, respaldada pela totalidade da academia³⁸ e tampouco é a que tem sido utilizada pela ONU. Para alguns autores é, ainda, fundamental sublinhar que operações de paz não se restringem às Nações Unidas e que outros arranjos multilaterais as podem empreender³⁹.

O principal ponto de contenção relativo ao conceito de “operação de paz” nas Nações Unidas gira, de modo geral, em torno do uso da força para a consecução do mandato. O debate não é recente. Neves, ao referir-se à sessão de 2007 do C34⁴⁰, em que os Estados membros discutiam a ainda relativamente incipiente questão do conceito de “operações de paz”, introduzido no jargão onusiano pelo Relatório Brahimi⁴¹ no ano 2000, recorda que alguns países (particularmente os contribuintes de tropas e policiais) viam com suspicácia a utilização do termo, receosos de eventual intenção velada “de fundir os conceitos de *peacekeeping*, *peacemaking* e *peace enforcement* e disfarçar o uso da força, tornando menos rigorosa a exigência de consentimento das partes” (NEVES, 2009, p. 19).

Pode-se recorrer ao relatório “An Agenda for Peace”⁴², de Boutros Boutros-Ghali para compreensão geral desses termos. Paris, em referência ao relatório, assim os resume:

Peacekeeping was now defined as a subset of peace operations focusing on the traditional task of observing ceasefires. A second category of

38 Boutellis e Novosseloff (2017, p. 2) definem operações de paz como “a term encompassing both peacekeeping operations and special political missions”. Martin (2010) tem o mesmo entendimento.

39 A definição de Durch deixa claro esse ponto: “internationally authorized, multilateral, civil-military efforts to promote and protect [...] transitions from war to peace” (DURCH, 2006, p. xvii).

40 C34 é como se conhece de modo informal o “Special Committee on Peacekeeping Operations”, órgão subsidiário da AGNU que tem por objetivo tratar de questões relativas à manutenção da paz. Reúne-se anualmente e dele participam, hoje, 155 Estados membros, entre os quais o Brasil.

41 Relatório comissionado pelo então SGNU Kofi Annan para examinar, de forma abrangente, a atuação da ONU por meio das operações de paz. O relatório ficou posteriormente conhecido pelo nome do ex-chanceler da Argélia Lakhdar Brahimi, que coordenou os trabalhos. Documento A/ 55/305-S/2000/809.

42 Documento A/47/277 - S/24111, 1992.

operations – peace enforcement – comprised more heavily armed missions authorized to use force to achieve purposes other than self-protection. A third category – post-conflict peacebuilding – comprised missions aiming “to strengthen and solidify peace” in the aftermath of “civil strife”.⁴³

O conceito de *peacemaking* definia-se naquele relatório como ações com o objetivo de trazer partes hostis a acordo, essencialmente por meios pacíficos, como aqueles concebidos sob o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas.

Note-se que desde a publicação do relatório “An Agenda for Peace”, esses conceitos evoluíram e algumas nuances devem ser consideradas. O conceito de *peacekeeping* proposto referia-se, de modo restrito, àquilo que hoje se costuma qualificar como “*peacekeeping* tradicional”, pois fora o modelo inicial das operações da ONU. Atualmente, o termo *peacekeeping* tem sido utilizado muito mais como gênero que agrega todo tipo de missão militar da ONU (em oposição às missões políticas especiais, de caráter civil). Nem todos concordam com esse uso⁴⁴, mas documentos oficiais recentes da ONU, intergovernamentais inclusive, têm-no adotado com frequência⁴⁵. *Peacebuilding*, por outro lado, vem perdendo a característica sequencial que o relatório lhe atribuía (*post-conflict peacebuilding*) e hoje entende-se de modo muito mais amplo, relevante em variadas etapas da solução de conflitos e transversal não só na atuação do pilar de paz e segurança, mas de todo o sistema ONU.

Escaparia ao objeto deste trabalho dedicar-se às diferenças específicas entre as diversas formas de ações militares que têm lugar

43 PARIS, 2018, p. 480. O relatório “An Agenda for Peace” traz, ainda, alguns exemplos do que seriam atividades típicas de peacebuilding: “[...] these may include disarming the previously warring parties and the restoration of order, the custody and possible destruction of weapons, repatriating refugees, advisory and training support for security personnel, monitoring elections, advancing efforts to protect human rights, reforming or strengthening governmental institutions and promoting formal and informal processes of political participation.”

44 “The United Nations label a broad set of operations over time as “peacekeeping”, implying similar attributes when in fact there are dramatic differences among the operations covered under this umbrella” (DIEHL e BALAS, 2014, p. 3).

45 Veja, e. g., a terminologia das recentes Resoluções 2558 (2020) do CSNU, e 75/201, da AGNU, ambas de 21/12/2020, sobre reforma da arquitetura da consolidação da paz, e, ainda, o relatório da sessão de 2020 do C34 (Documento A/74/19) e a correlata Resolução 74/277 da AGNU, que o considerou.

com autorização do Conselho de Segurança. Para os fins que interessam a este estudo, a preocupação com a fusão dos conceitos que o termo “operações de paz” pode causar é mais bem compreendida sob o ponto de vista do debate relativo ao uso da força – e à fundamental distinção que esse ponto significa para MPEs e OMPs dentro do pilar de paz e segurança.

Entre as operações de manutenção da paz da ONU, as profundas diferenças conceituais entre os diversos tipos de operações e o nível de uso da força a elas inerentes justificam a preocupação com a indesejada fusão de conceitos. Note-se, por exemplo, a diferença entre uma OMP com mandato de monitorar o cumprimento de acordo de paz e uma autorização do CSNU para que coalizão multinacional de países (*coalition of the willing*) opere no território de terceiro país. No primeiro caso, tem-se uma missão que opera sob o comando e controle do secretário-geral, normalmente com claros limites ao uso da força estritamente para legítima defesa (incluída a do mandato) e financiada por todos os Estados membros. Nada disso se aplica necessariamente ao segundo caso.

Preocupa, sobretudo, que a utilização da nomenclatura única “operação de paz” possa camuflar investidas ao consentimento e à própria soberania, ao atenuar diferenças que deveriam ser preservadas e, ainda, conferir legitimidade a operações de mérito controverso⁴⁶. Em particular aos países contribuintes de tropas interessa evitar que elas sejam utilizadas contra seus próprios interesses políticos e, ainda mais, que possam servir a intervenções travestidas de operações de paz. O problema é reconhecido pela academia. Peter (2015a, p. 352) comenta, quanto à falta de mais rigor doutrinário: “UN peacekeeping is erasing the line between peacekeeping and peace enforcement, opening questions about future developments and repercussions”.

46 Ao tratar das opiniões de diferentes países quanto às implicações da amplitude do conceito, Uziel (2011, p. 29) comenta: “Para o Canadá e a União Europeia, por exemplo, trata-se de legitimar as missões que levam a cabo por meio de seus arranjos regionais e de defesa ou individualmente, que não contam com o reconhecimento de que desfrutam as Nações Unidas. Para os EUA, por sua vez, “*peace operations*” contemplaria qualquer operação militar diferente de guerra declarada, prescindiria do consentimento das partes e incluiria, por exemplo, a invasão e ocupação do Iraque em 2003”.

Em 2015, o Relatório HIPPO conferiu viés distinto ao debate em torno da utilização do termo “operações de paz” e trouxe o foco da discussão para as consequências negativas que a excessiva (e artificial) compartimentação da atuação da ONU poderia acarretar para seu trabalho pela manutenção da paz e segurança internacionais. Defendia que uma abordagem integrada traria mais eficiência ao desempenho da Organização na área de solução de conflitos. O documento identificava quatro mudanças essenciais que deveriam ser instituídas na “mentalidade” da Organização e uma delas era precisamente a adoção de abordagem abrangente dos mecanismos à disposição da ONU⁴⁷. A alteração da terminologia em uso seria uma face mais palpável da mudança doutrinária que o relatório propunha:

The United Nations must improve its capacity to deploy appropriate and effective operational responses to support and sustain political efforts. Despite the diversity of operational tools developed by the United Nations over the past six decades, those tools have not been used with sufficient flexibility. Disputes about bureaucratic boundaries, the limits of budgets and definitional debates have slowly eclipsed the true purpose of the enterprise: to provide the most relevant and appropriately configured peace operations to help prevent and resolve armed conflicts and sustain peace.

[...]

Terms such as “special political missions” and “peacekeeping operations” are ingrained in the mindsets and the bureaucracy of the United Nations, but should not constrain the Organization’s ability to respond more flexibly to the needs on the ground.⁴⁸

Segundo a visão proposta pelo documento, a adoção de abordagem holística das ferramentas utilizadas pela Organização teria o objetivo de integrá-las de modo a tornar o trabalho do Secretariado mais racional,

47 As quatro mudanças essenciais propostas pelo Relatório HIPPO são: i) primazia de soluções políticas; ii) utilização flexível do espectro completo de operações de paz; iii) estabelecimento de parcerias mais inclusivas com outras entidades; iv) alteração do foco do Secretariado para os problemas no terreno, com operações de paz voltadas para as populações envolvidas (Cf. Documento A/70/95-S/2015/446, 2015, p. 24).

48 A/70/95-S/2015/446, 2015, p. 27.

em prol da consecução dos mandatos, e não de fundir institutos que continuam sendo essencialmente distintos. A amplitude da integração não se restringiria, ademais, aos confins do pilar de paz e segurança e envolveria melhor alinhamento com os demais pilares. Em relação ao pilar de desenvolvimento, o relatório reconhecia que o desenvolvimento econômico inclusivo e justo era elemento essencial para sustentar a paz⁴⁹. O relatório conclamava, então, o secretário-geral e os Estados membros a “embrace the terminology of ‘United Nations peace operations’ to denote the full spectrum of United Nations peace and security missions and initiatives [...]”⁵⁰.

O ponto, porém, continuava a encontrar relutância entre os Estados membros, particularmente entre os países contribuintes de tropas e policiais, receosos, sobretudo, do que poderia implicar em termos de imposição da paz, além de preocupações de ordem orçamentária. Boutellis e Novosseloff (2017, p. 15) comentam:

However, while some member states have embraced the term “peace operations” to denote this full spectrum of responses, many (in particular troop- and police-contributing countries) have been reluctant to use it, seeing it as connoting or implying an element of peace enforcement. Some other states have been reluctant to use it out of budgetary concerns; they are wary that the possible creation of a single peace operations account (a HIPPO recommendation that has not yet been discussed), which would merge the peacekeeping account and part of the regular budget dedicated to special political missions, would increase their share of the budget or diminish their oversight.

A questão das possíveis implicações orçamentárias que a utilização do termo “operação de paz” pode acarretar será estudada mais adiante, mas, em resumo, explica-se pelo receio dos Estados membros de que desmedida aproximação entre a forma de conceber e gerir as MPEs e OMPs acabe produzindo alterações indesejadas em suas contribuições

49 Documento A/70/95-S/2015/446, 2015, p. 51.

50 *Ibid.*, p. 28.

nacionais. As MPEs, apesar de parte indiscutível da agenda de paz e segurança, criadas em sua quase totalidade pelo CSNU, financiam-se pelo orçamento regular, ao contrário das OMPs, para as quais existe uma escala diferenciada, que reconhece a responsabilidade excepcional dos membros permanentes do Conselho e lhes atribui quota de pagamento mais elevada⁵¹.

De todo modo, a adoção, em 2018, pela Assembleia Geral, da Resolução 72/262-C, que aprovou a reforma administrativa do pilar de paz e segurança, demonstrou que, gradativamente, aceitava-se a expansão da terminologia “operação de paz” para denominar a totalidade do espectro de instrumentos à disposição da Organização, particularmente MPEs e OMPs. Mesmo o G77/China, grupo com membros notória e historicamente refratários ao termo “operação de paz”, acatou-o e utilizou-o em no discurso proferido por ocasião da consideração da reforma⁵². Essa resolução foi adotada por consenso e, por meio dela, os Estados membros substituíram o antigo Department of Peacekeeping Operations pelo atual Department of Peace Operations (DPO)⁵³.

A evolução do debate em torno do conceito de “operação de paz” revela que, mesmo que haja acadêmicos que dele prefiram excluir operações civis como as MPEs (WILLIAMS e BELLAMY, 2021; HOWARD e DAYAL, 2016), o uso efetivo que se tem visto na Organização é o da abordagem abrangente, que trata o termo como um espectro das

51 A escala de paz é uma derivação da escala do orçamento regular para o cálculo das contribuições nacionais relativas ao financiamento das operações de manutenção da paz que existe, *grossa modo*, desde os anos 1960 (vide Resolução 1874 da AGNU, de 27/06/63). Resumidamente, a escala de paz usa como ponto de partida a escala do orçamento regular para criar uma metodologia própria, pela qual se reconhece que países economicamente mais desenvolvidos devem fazer contribuições financeiras maiores, aqueles menos desenvolvidos devem-nas fazer menores e os membros permanentes do Conselho de Segurança, em função de suas responsabilidades especiais para a manutenção da paz e da segurança, têm responsabilidades financeiras extraordinárias.

52 “The Group also welcomes the Secretary-General’s goal of enhancing the coherence and effectiveness of United Nations *peace operations*.” Discurso proferido pelo Egito, em nome do G77/China, em sessão formal da V Comissão da AGNU, em 15/05/2018 (grifo nosso).

53 Cabe notar, no entanto, que os Estados membros vedaram a intenção do secretário-geral de transferir algumas MPEs para gestão dessa nova unidade e mantiveram-nas sob a alçada do *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA). Preservaram, assim, em grande medida, a antiga divisão de trabalho. O novo DPO cuidaria das OMPs e o novo DPPA cuidaria das MPEs. Desse modo, apesar de seu nome, o novo DPO continuava sendo um departamento de *peacekeeping* (MARTIN, 2020) – embora novos arranjos administrativos tenham efetivamente unificado outros aspectos da gestão dessas ferramentas, como se verá detidamente no capítulo 2.

ferramentas à disposição da ONU para prevenir e resolver conflitos e manter a paz, em integração com outras áreas de sua atuação. Ao colocar no uso da força o critério central de diferenciação entre as operações, Diehl e Balas (2014, p. 27) assim sintetizam o ponto: “Peace operations are part of the conflict management and resolution strategies open to the international community. They may occupy various positions on the coercive continuum between purely diplomatic actions and collective security operations”. Em publicação do *think tank Security Council Report*, essa visão também fica patente:

The UN has [...] created a spectrum of peace operations ranging from regional offices focused on conducting good offices to multidimensional peacekeeping operations with military, police and civilian components. They include Special Political Missions (SPMs) which are UN civilian missions established in support of good offices, conflict prevention, peacemaking and peacebuilding. SPMs, which are funded as part of the regular budget, include not only field-based missions but also special envoys, sanctions panels and monitoring groups.⁵⁴

Recentemente, a Resolução 2594 (2021) do Conselho de Segurança⁵⁵ representou ponto de inflexão no debate e deu-lhe inédita diretriz intergovernamental, ao asseverar, em seu parágrafo preambular 4º que o CSNU entende “United Nations peace operations as peacekeeping operations and special political missions”. Note-se que a definição legislativa ocorreu no âmbito de resolução sobre transições de presenças da ONU no terreno, tema de particular relevância para as MPes, que será abordado adiante neste trabalho.

Em que pese a validade das discussões quanto às diferenças entre as distintas categorias de operações de paz e a importância de preservar distinções fundamentais, sobretudo no que diz respeito ao uso da força, o reconhecimento da amplitude do conceito de operação de paz, como proposto pelo Relatório HIPPO, com a inclusão das missões políticas

54 SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p. 57.

55 O Brasil, ao lado de 95 outros países, copatrocinou a resolução.

especiais, é benéfico para a atuação da ONU e condizente com interesses brasileiros. Essa visão eleva o perfil das MPEs, ao colocá-las lado a lado às OMPs, e sistematiza e racionaliza a atuação da ONU. A abordagem unificada facilita, ademais, a integração equilibrada de atividades de desenvolvimento para a paz duradoura e sustentável, em consonância com visões defendidas pelo Brasil. Finalmente, a presença das MPEs entre as operações de paz justifica a discussão dos arranjos de financiamento de modo mais profundo, o que interessa ao Brasil, dada sua condição de grande contribuinte do orçamento. Há impacto direto entre a expansão das MPEs e as contribuições financeiras brasileiras, sobretudo no modelo atual, em que as missões integram o orçamento regular da Organização.

As missões políticas especiais são distintas o bastante das operações de manutenção da paz para não se considerarem ferramentas da mesma espécie. São, porém, semelhantes o suficiente para justificar o pertencimento ao mesmo gênero – o das operações de paz. Essas diferenças e semelhanças são relevantes para a compreensão do papel das MPEs na Organização e serão analisadas em detalhe no capítulo 2.

1.3. O uso da força

As missões políticas especiais têm na impossibilidade de recurso à força para o cumprimento de seus mandatos o traço mais característico e patente a distingui-las da outra categoria de operações de paz levadas a cabo pela ONU, as OMPs. Esse componente é determinante para o papel que desempenham na organização e a forma como o fazem. O documento interno do DPPA intitulado “Special Political Mission Start-Up Guide” é inequívoco ao sublinhar tal característica das MPEs: “SPMs are deployed under Chapter VI of the UN Charter and as such do not have an authorization from the Security Council to use force (and

thus no capacity to do so). Their core mandate is political, and they are deployed on the basis of consent from the host government”⁵⁶.

O uso da força, aqui compreendida como força física armada como medida de coerção, ocupa posição proeminente nas discussões acerca do papel da ONU na manutenção da paz e segurança internacionais e os métodos de que dispõe para executar essa tarefa. Tal proeminência é previsível, afinal, o tema relaciona-se com princípios elementares do sistema estadocêntrico sob os quais a Organização opera, como soberania, não intervenção e distinção entre as esferas domésticas e externas dos países (TARDY, 2007). O uso da força, com seus parâmetros e limites, integrou o centro das discussões que deram origem e forma à própria Organização e, ainda hoje, compõe o cerne das principais controvérsias que lhe dizem respeito.

O Brasil, membro fundador das Nações Unidas, demonstrou, desde as etapas iniciais da redação da Carta, preocupação com o uso da força e temas correlatos, como o receio de excessivo militarismo na Organização e, ainda, a importância de se respeitar a igualdade soberana entre as nações (GARCIA, 2015). A preocupação brasileira com o uso da força na ONU subsiste. O Brasil defende de forma consistente que o uso da força deve dar-se como recurso último e excepcional, para os casos extremos em que outras ferramentas se tenham demonstrado ineficazes ou inadequadas. Deve, ademais, dar-se em estrita observância às regras pertinentes, dentro dos limites do mandato. A visão, que também prevaleceu durante o mandato brasileiro no CSNU no biênio 2010/2011⁵⁷, integra as prioridades de atuação declaradas pelo país para seu mandato no Conselho de Segurança em 2022/2023: “Uma vez eleito, no CSNU, o Brasil advogará pela observância permanente das

56 NAÇÕES UNIDAS. Special Political Mission Start-Up Guide. Documento interno do Department of Political and Peacebuilding Affairs, 2020, p. 7 (vide Anexo VIII).

57 “O Brasil defendeu, de forma consistente, a valorização das soluções diplomáticas como alternativa à visão, comum em determinados círculos, de que a coerção pode servir como fator indutivo de estabilidade ou resolução forçada de conflitos. Insistimos sempre na necessidade de se explorar ao máximo a via diplomática antes de se recorrer a medidas previstas no capítulo VII” (VIOTTI, DUNLOP e FERNANDES, 2014, p. 22).

premissas básicas de atuação na ONU: a existência de paz a ser mantida, o consentimento das partes e o uso da força como último recurso”⁵⁸.

O estabelecimento de limites e diretrizes concretas ao uso da força nas operações de paz da ONU remonta ao estabelecimento das primeiras operações de paz, quando era patentemente restrito a casos de legítima defesa⁵⁹. O conceito evoluiu ao longo dos anos e, atualmente, é mais complexo. Bellamy e Williams, ao analisarem tal evolução sob perspectiva histórica⁶⁰, notam importantes pontos de inflexão, como a expansão da interpretação de legítima defesa para incluir a defesa do mandato da missão, nos anos 1970; a consolidação de arcabouço doutrinário mais preciso relativo ao conceito de imposição da paz (*peace enforcement*), nos anos 1990; e, mais recentemente, a incorporação de mandatos de proteção de civis na vasta maioria das operações de manutenção da paz, frequentemente com autorização expressa para uso da força⁶¹. À ampliação do uso da força pela ONU (ou em nome da ONU) e, por conseguinte, das situações em que é autorizado pelo CSNU, corresponde aprofundamento do debate que o cerca, na Organização e na academia.

O uso da força relaciona-se com o princípio da soberania. O complexo e longo debate relativo à soberania no âmbito da Organização deriva, , do fato de a atuação da ONU ter sido originalmente concebida para conter conflitos entre Estados e ter-se modificado para incluir a solução de conflitos domésticos, em contradição com uma visão eminentemente westfaliana do conceito de soberania como baliza da atuação da ONU:

58 Despacho telegráfico 9/2021 para Delbrasonu. Documento ostensivo.

59 “In 1958, in one of the first official documents discussing that issue, the then Secretary-General, Dag Hammarskjöld, identified the ‘prohibition against any *initiative* in the use of force’ as a defining characteristic of his organization’s peacekeeping” (BELLAMY e WILLIAMS, 2021, p. 309, grifo no original);

60 *Ibid.*, p. 308-314.

61 Em artigo de 2019, Bode e Karlsrud notaram que 90% das OMPs continham mandato de proteção de civis (BODE e KARLSRUD, 2019, p. 458-485). Em livro de 2021, Bellamy e Williams (2021, p. 328) analisaram os mandatos de 15 OMPs e constataram que 64% dos mandatos de proteção de civis incluíam o termo “all necessary means”. O Relatório HIPPO, em 2015, afirmava que 98% dos *peacekeepers* da ONU serviam em missões com mandatos de proteção de civis.

Peace operations were initially conceived as a tool for maintaining order between states. [...] We label this context the ‘Westphalian’ international order [...]. Within this context, the principal role of peace operations was the facilitation of decolonization and the peaceful settlement of disputes between states. In contrast, advocates of what we call a ‘post-Westphalian’ order suggested peace operations should sometimes also play a role in shaping the domestic governance structures of states to ensure the government fulfilled its responsibilities to its civilian population. This post-Westphalian view rose to ascendancy at the United Nations during the 1990s, although it remained highly controversial for some UN member states which preferred a more limited vision of what peace operations should be for (BELLAMY e WILLIAMS, 2021, p. 12).

O antagonismo de visões westfalianas e pós-westfalianas de soberania, particularmente no que diz respeito a situações de risco humanitário, resultou em importante mudança doutrinária em meados dos anos 2000: o surgimento do conceito da “responsabilidade de proteger” (R2P). A doutrina R2P parte da premissa de que é responsabilidade inerente aos Estados proteger sua população do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade, mas que, em falhando os Estados, a comunidade internacional pode avocar para si essa responsabilidade⁶². Fonseca e Belli (2013, p. 15) assim a explicam:

A Responsabilidade de Proteger partia da responsabilidade primária do Estado, que deveria ser fortalecido em suas capacidades, com o auxílio da comunidade internacional. Esta, por sua vez, teria o dever de tomar ações coletivas em casos extremos e de maneira subsidiária, primeiramente por meios pacíficos. Apenas quando o Estado se mostrasse incapaz ou falhasse rotundamente no exercício de sua responsabilidade é que medidas coercitivas, ao abrigo do Capítulo VII da Carta, poderiam ser tomadas em função das necessidades de cada situação concreta.

A doutrina foi introduzida no ordenamento da ONU por meio da adoção da Resolução 60/1 da AGNU, em 2005. No entanto, a intervenção na Líbia, em 2011, expôs discordâncias entre os Estados membros, em função do que muitos viam como excessos cometidos em nome

62 Resolução 60/1 da AGNU, § 138.

da doutrina R2P, e deteriorou o ambiente político em que se debatia, multilateralmente, suas implicações para o conceito de soberania. O Brasil procurou contribuir de modo concreto e lançou o conceito suplementar de “responsabilidade ao proteger”, preocupado com os riscos da utilização da R2P como subterfúgio para o uso injustificado da força contra a soberania de Estados membros⁶³. A questão da soberania, particularmente a relativização que a R2P lhe pode implicar, é debate que ainda não encontrou pacificação. Dá causa a discordâncias fundamentais entre os Estados membros da ONU e, no CSNU, é fator determinante quando se negociam ações que envolvem o uso da força, em particular no contexto atual, em que a proteção de civis integra a agenda de praticamente todas as operações de manutenção da paz (BODE e KARLSRUD, 2019).

Controvérsias quanto ao uso da força e a delicada tarefa de usá-la nas hipóteses, no momento e na medida certos costumam repercutir amplamente e têm o poder de implicar alterações nos métodos de atuação da ONU. Findlay (2002, p. 351) bem sintetiza o ponto: “[...] the use-of-force issue is the most vexing of all the challenges that face UN peace operations, since it has the greatest potential to derail or destroy a mission entirely. All the other weaknesses of UN peace operations are amplified when the use of force is badly handled”.

Os eventos que alguns autores denominam “*the triple peacekeeping disasters*”, em referência às operações na Bósnia, Ruanda e Somália nos anos 1990 (EINSIEDEL, MALONE e STAGNO UGARTE, 2016b, p. 8), servem para ilustrar esse argumento. A relativa inação da ONU quanto ao uso da força nos dois primeiros países e o uso excessivo da força no caso da Somália⁶⁴ redundaram no virtual congelamento do uso das OMPs

63 “Por trás do conceito da Responsabilidade ao Proteger, está a intenção de fazer a Responsabilidade de Proteger funcionar em um ambiente de legalidade, legitimidade e eficácia, evitando que a doutrina seja colocada a perder por decisões temerárias ou implementação negligente. [...] A formulação brasileira abre o debate político e coloca, de maneira clara e objetiva, a ênfase da prevenção e, para os casos mais extremos e excepcionais, ressalta o imperativo da moderação, da limitação e da proporcionalidade no uso da força, não apenas com a autorização do órgão competente, em particular o CSNU, mas também com a definição clara do escopo da ação”. *Ibidem*, p. 23.

64 “Controversy about the non-use of force by particular missions, as in Rwanda and Bosnia, was often as heated as the controversy surrounding missions, such as that in Somalia, which were generally felt to have used too much force” (FINDLAY, 2002, p. 1).

por alguns anos e, quando retomadas, sofreram importantes mudanças em seus métodos de atuação. Também como exemplo de abuso da força, a percepção por parte de alguns Estados membros de que a ONU fora além dos limites estabelecidos pelo mandato na operação na Líbia, em 2011, colocou à prova a utilização prática do conceito de R2P e foi uma das causas determinantes a impedir que o CSNU, na sequência, pudesse alcançar consenso sobre como reagir em relação à crise na Síria⁶⁵.

Roberts (2016, p. 359-364), ao refletir sobre a complexidade do debate, pondera que o uso da força na medida inadequada pode, frequentemente, resultar na pior das consequências: a perda de vidas humanas. Pode, ademais, ensejar consequências tão relevantes como a deposição de regimes, a retirada prematura de missões e o descrédito da própria Organização ante os Estados membros e a opinião pública. O estudioso identifica variadas controvérsias relativas ao uso da força pela ONU, seja diretamente, seja por contingentes agindo em seu nome. Para o professor, a mais corrosiva crítica à atuação da ONU refere-se aos casos em que os países ou entidades autorizadas a usar a força pelo CSNU excedem-se no que seria o entendimento inicial do mandato, ao interpretá-lo com pouco rigor e cometerem abusos. O autor nota outras controvérsias, derivadas da natureza própria do sistema de uso da força na ONU: a excessiva rigidez que a concertação política possível no CSNU frequentemente impõe aos mandatos e priva a missão da agilidade necessária para acompanhar tempestivamente a evolução da situação no terreno; o cometimento de abusos e crimes por *peacekeepers*; a dificuldade de estabelecer-se cadeia de comando clara entre o Comandante da Força e os *peacekeepers*, que mantêm, na prática, subordinação a suas

65 A falta de consenso no CSNU em relação à crise na Síria é complexa e multifacetada, mas é comum o estabelecimento de nexos causais, em algum nível, com desdobramentos da operação na Líbia e a deposição do regime de Gaddafi. (FONSECA e BELLÍ, 2013, p. 20; EINSIEDEL, MALONE e UGARTE, 2016a, p. 840). Em entrevista para o presente trabalho, a embaixadora Maria Luiza Viotti, representante permanente do Brasil junto à ONU e membro do CSNU naquela ocasião, afirmou que os eventos na Líbia e as críticas à atuação do Conselho influenciaram agudamente os debates em relação à Síria (entrevista concedida em 22/05/2021). Naquele contexto, o Brasil demonstrou repetidamente sua preocupação com a interpretação expansiva da resolução que autorizara a operação na Líbia, receoso de que a situação viesse a repetir-se na Síria. Quando o tema foi debatido no CSNU, a Rússia vetou a ação na Síria, em votação na qual o Brasil se absteve (cf. telegrama 3511/2011 de Delbrasonu [Ostensivo]).

capitais; o recrudescimento do debate relativo aos limites da autoridade do Conselho de Segurança para autorizar o uso da força, sobretudo em situações que escapam a interpretação mais literal da Carta das Nações Unidas e dos princípios que regem as operações de paz.

Bellamy e Williams (2021, p. 323) também enumeram diversas “consequências indesejadas” do uso da força nas operações de paz e chamam atenção para problemas que o uso da força, mesmo dentro dos limites do mandato, pode acarretar. Recorrem a exemplos tais como a elevação do risco à segurança do pessoal da ONU; embaraços ao acesso humanitário; deterioração da situação de direitos humanos; dificuldade para a consecução de projetos de desenvolvimento e *peacebuilding*. E, nas hipóteses de abusos por parte dos *peacekeepers* (menos incomum, aliás, do que a Organização gostaria de admitir), emerge o grave problema do prejuízo para a reputação da operação de paz e da própria ONU. Citam, ainda, o alto custo financeiro que a implementação eficaz da força tem para o orçamento de uma operação de paz e o fato de que o engajamento militar da ONU pode desprover uma operação de paz, aos olhos dos beligerantes e da população local, da percepção de imparcialidade e, ulteriormente, comprometer o progresso do processo paz.

Guéhenno (2016, p. 390), ao refletir sobre os limites do que se pode efetivamente alcançar, no longo prazo, por meio do uso da força, reforça o argumento em prol da primazia da política para soluções longevas e sustentáveis. Segundo o autor, em grande parte dos conflitos atuais, a missão da ONU não é a de conter a violência com o intuito de restabelecer o equilíbrio entre centros existentes de poder, mas de ajudar a efetivamente criar tais centros de poder. E para essa tarefa, “the blunt instrument of force may not be the most adequate in the long term”.

Segundo a visão de que a solução de conflitos deve reger-se pelo engajamento político, a força serve idealmente como ferramenta para conter a violência de modo a assegurar a formação do espaço onde se desenvolve esse engajamento político. O Relatório HIPPO ratificou esse argumento e agregou, ademais, a tese de que as operações de paz devem

ser compreendidas e utilizadas como um espectro de ferramentas à disposição da Organização. Esse é o contexto atual, no qual as MPEs têm redobrada visibilidade e consolidaram-se como mecanismo alternativo e ou complementar às operações de manutenção da paz:

There has been a significant shift in the orientation of UN peacekeeping over the last decade, from conflict resolution to conflict management. A decade ago, most UN peacekeepers were engaged in post-conflict peace agreement implementation missions in countries like Sierra Leone, Burundi, Liberia and Sudan. Today, approximately two thirds of the UN's peacekeepers are deployed in the midst of ongoing conflict in missions where there is no 'peace' to 'keep'.

Over this same period the UN has developed significant operational political and peacemaking capacities. As a result, *a division of work has emerged: UN peacekeeping missions are increasingly limited to containing violence, whereas UN special political missions and special envoys are tasked with seeking enduring political solutions* (DE CONING, PETER e KARLSRUD, 2015, p. 17, grifo nosso).

O uso da força enseja debates conceituais e teóricos, como seu impacto na soberania, a possível incompatibilidade com a tríade de princípios basilares das operações de paz (consentimento-imparcialidade-não uso da força) e sua eficácia na solução efetiva de conflitos no longo prazo. Pode, ademais, redundar em numerosos problemas práticos, como alguns dos exemplos apresentados neste subitem. Assim, a ausência do recurso à força, característica elementar das MPEs, serve como um dos motivos a explicar por que, nas últimas décadas, a quantidade e a amplitude de seus mandatos sofreram expressiva expansão e sua relevância no pilar de paz e segurança elevou-se.

Há que se ter presente, por certo, que as modalidades de operações de paz não são ferramentas livremente intercambiáveis, cuja escolha esteja ao alvedrio da Organização ou dos Estados membros. Tampouco é razoável pressupor a natural superioridade ou inferioridade de um tipo de operação de paz em relação a outro. Servem a propósitos diferentes e atuam por métodos diferentes. O que ora se argumenta é que a práxis

onusiana mais recente elevou a visibilidade das MPEs e consolidou-as como modelo alternativo, que tem servido à Organização e seus Estados membros em situações específicas, nas quais a solução do conflito por meios exclusivamente políticos parece viável e não há preocupação iminente com contenção de violência física.

Em entrevista para este trabalho, servidor da ONU⁶⁶ corroborou tal entendimento, ao especular que, tivesse a atual Missão da ONU na Colômbia, de 2016, sido estabelecida uma década antes, possivelmente tê-lo-ia sido na forma de uma OMP, pois ainda não era claro que uma MPE poderia ocupar-se do tipo de mandato a ela atribuído⁶⁷. É interessante constatar que esse tipo de consideração efetivamente influenciou a decisão do Governo da Colômbia quando recorreu à ONU e solicitou apoio internacional para o monitoramento do acordo com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC): “It rapidly became clear that a large peacekeeping mission would be a deal breaker for the government, which was concerned about threats to its sovereignty, and thus the choice was made to request a special political mission” (SEGURA e MECHOULAN, 2017, p. 22). Para o governo colombiano, era fundamental não passar a mensagem de que necessitava de forças internacionais para preencher vácuo de segurança. E para tanto, uma missão política era o arranjo ideal.

A questão do uso da força importa ao estudo das missões políticas especiais particularmente em razão de sua ausência, uma vez que as MPEs pertencem ao extremo do espectro das operações de paz sem recurso à força para o cumprimento de seu mandato. Operam por meio de ação política, como mediação, prevenção e bons ofícios, com o consentimento e a participação das partes envolvidas⁶⁸, sem a presença de militares

66 Entrevista realizada em caráter reservado, em março de 2021, com servidor das Nações Unidas.

67 A MPE estabelecida no Nepal em 2007 (UNMIN) fora a primeira a incluir mandato de monitoramento de deposição de armas, similar ao existente na UNVMC.

68 Cabe, neste ponto, breve digressão quanto às MPEs que integram o chamado “*Cluster II*” das MPEs (a ONU agrupa as MPEs em três clusters, com o propósito precípuo de conferir mais racionalidade, sobretudo, ao processo orçamentário e à supervisão administrativa das missões, o que será objeto de estudo no item 2.1.1). Tais MPEs são compostas

armados⁶⁹. As missões políticas especiais são, *ipso facto*, ferramentas que, em princípio, não se sujeitam às controvérsias que emergem quando se envolve o uso da força e, nesse cenário, sobressaem.

1.4. Evolução histórica das Missões Políticas Especiais

É longa a atuação da ONU por meio de missões políticas. Embora a utilização do termo “missão política especial” para designar em conjunto esse agrupamento de ferramentas tenha tido início somente nos últimos anos da década de 1990, o estabelecimento de missões civis para o cumprimento de atribuições políticas em prol da manutenção da paz e segurança internacionais, sem recurso à força ou tropas militares armadas, à semelhança das atuais MPEs, recua aos primeiros anos da Organização. A criação dessas missões e sua evolução devem-se à flexibilidade com que a Carta dotou a Organização para o alcance de seus objetivos.

Data de 1948 a primeira missão de natureza semelhante criada pela ONU: o envio de mediador com a função de engajar-se politicamente com a comunidade e autoridades locais e com outros atores internacionais pela solução pacífica da questão palestina⁷⁰. O CSNU incumbiu a missão ao Conde Folke Bernadotte, cujo mandato de mediador previa que, por meio de bons ofícios, atuasse para garantir a prestação de serviços necessários à segurança e ao bem-estar da população e alcançasse solução pacífica para a situação da Palestina. Previa, ainda, cooperação com a Comissão de Trégua para a Palestina e coordenação com outros organismos internacionais. Atribuições semelhantes ainda compõem o mandato de numerosas MPEs⁷¹.

por grupos de peritos e de monitoramento de sanções, que se inserem em regimes marcados pela ação coercitiva da Organização e não contam com consentimento das partes.

69 Salvo exceções pontuais de missões com unidades de guarda, cuja tarefa, porém, é proteger os bens e o pessoal da ONU em ambientes hostis e não se relaciona substantivamente com o cumprimento do mandato. Atualmente, existem tais unidades nas MPEs em operação no Iraque (UNAMI), Líbia (UNSMIL) e Somália (UNSOM).

70 Resolução 186 (S-2) da AGNU.

71 Notem-se, a propósito, alguns exemplos atuais: o mandato da UNSMIL (Líbia) de exercer mediação e bons ofícios para o cessar-fogo, e apoiar a provisão de serviços essenciais e assistência humanitária (cf. Resolução 2486 [2019]);

Em relatório de 2013 intitulado “Comprehensive review of special political missions”, o secretário-geral identificou três fases na evolução histórica das MPEs: um período inicial em que se delinearam as funções principais e os métodos de atuação das missões de então, entre 1948 e meados dos anos 1960; um segundo período marcado por relativa inatividade, entre o fim dos anos 1960 e o fim da década de 1980; e um terceiro período de “redescoberta”, após o final da guerra fria⁷². A divisão proposta é metodologicamente apropriada para classificar grandes períodos, porém não enfatiza adequadamente o expressivo incremento na complexidade das missões a partir do início da década de 2000⁷³.

As MPEs integram a categoria mais ampla de “operações de paz”, como ferramentas de atuação da ONU em seu pilar de paz e segurança. Dessa forma, sua evolução deve ser analisada e compreendida dentro desse contexto, no qual se notam coincidências e semelhanças com a trajetória histórica das operações de manutenção da paz⁷⁴.

A missão enviada à Palestina em 1948 redundou em acordo de cessar-fogo na região cuja negociação rendeu a Ralph Bunche, sucessor de Bernadotte, o prêmio Nobel da paz em 1950 (BELLAMY e WILLIAMS, 2021, p. 56)⁷⁵. Muito embora o tempo viesse a revelar que seu empenho não fora suficiente para solucionar aquela complexa questão de modo definitivo, o desfecho exitoso da missão teria importante influência no *modus operandi* do CSNU e da própria ONU:

This early experience exhibits several important characteristics of how the Council would continue to address conflict not only in the Middle East, but also globally. First, the Council relied to a large extent on the active engagement of a representative of the Secretary-General (in later

o mandato do enviado especial ao Saara Ocidental de auxiliar as partes a alcançar solução política mutuamente aceitável (Resolução 2468 [2019]); o mandato do BINUH de colaborar e coordenar-se com todas as entidades da ONU e outros parceiros nacionais e internacionais em atividade no Haiti (Resolução 2476 [2019]).

72 Documento A/68/223, 2013, p. 3.

73 “Whereas a field-based mission in 1995 had an average of less than two mandate areas, this number had increased to 3.5 by 2000 and to roughly six by 2013”. *Ibid.*, p. 10.

74 “The evolution of peacekeeping followed a similar historical trajectory [à das MPEs]”. A/68/223, 2013, p. 3.

75 Bernadotte foi assassinado 1948, durante o cumprimento de sua missão.

parlance, a special envoy), who worked closely with key Council members. Second, the Council refrained from direct (military) intervention, instead resorting to cautious diplomacy, not least against the background of diverging interests among its members (BOUILLON, 2016, p. 531).

Assim, consolidou-se, nas primeiras décadas da atuação da ONU na área de paz e segurança internacionais, a prática de designar mediadores e enviados de alto nível incumbidos de investigar e engajar-se politicamente com as partes envolvidas em conflitos⁷⁶. Da mesma forma que se dá atualmente, eram designados a pedido da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança ou por ação direta do secretário-geral no desempenho de seu mandato de bons ofícios⁷⁷, ratificada por algum tipo de decisão legislativa⁷⁸. Podem-se citar, como exemplos, a designação do Representante das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão, em 1950, cujo mandato envolvia a investigação e a mediação da disputa entre os dois países pela Caxemira⁷⁹ e a indicação de mediador para o Chipre, em 1964⁸⁰ – uma missão que subsiste ainda hoje. Note-se, ainda, a nomeação do Representante Especial para o Oriente Médio, em 1967⁸¹, e o escritório por ele estabelecido, com assessores políticos e militares, que desempenhou mandato de amplitude regional, de certa forma precursor dos atuais “escritórios regionais”, MPEs com foco em prevenção e jurisdição em mais de um país⁸².

76 Documento A/68/223, 2013, p. 3.

77 “The term good offices is a loose one in UN usage. Originally applied to the role of the Secretary-General, it connotes everything the UN can do of a diplomatic nature to help prevent, manage or resolve conflicts. It encompasses fact-finding and investigation; informal contacts and consultations with parties to a dispute; rapid diplomatic action to prevent a minor conflict from escalating; public statements designed to express international concern or to coax the parties into dialogue; as well as formal mediation and conciliation” (JOHNSTONE, 2010, p. 16, grifo nosso).

78 Por ratificação legislativa, neste caso, entendam-se resoluções e decisões da AGNU ou do CSNU, inclusive declaração do presidente do CSNU, ou intercâmbio de cartas entre o SGNU e o presidente do CSNU. No marco regulatório das MPEs, esse tipo de ratificação legislativa é condição necessária para que a missão de um representante do SGNU seja considerada uma MPE (Vide NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 21).

79 Resolução 80 (1950) do CSNU.

80 Resolução 186 (1964) do CSNU.

81 Resolução 242 (1967) do CSNU.

82 É o caso, atualmente, de três escritórios regionais: UNOCA (África Central), UNOWAS (África Ocidental e Sahel) e UNRCCA (Ásia Central).

A Organização também estabeleceu, durante essa primeira fase, algumas missões mais robustas, compostas por número maior de servidores em atuação no terreno. Incumbiam-se de mandatos essencialmente políticos, como o apoio a transições políticas, particularmente no contexto do processo de descolonização. Tais foram os mandatos, por exemplo, da missão estabelecida em 1949 pela Assembleia Geral, composta de um comissário e um conselho de dez membros, para auxiliar a Líbia a redigir sua constituição e formar um governo independente⁸³ e, em 1960, a criação de uma missão civil no Congo, em atuação paralela à “Missão das Nações Unidas no Congo” (ONUC, na sigla em francês, uma operação de manutenção da paz). Seu mandato continha importante elemento de prestação de apoio técnico em administração pública ao governo nacional nascente, inclusive pelo treinamento de servidores civis congolese, além de coordenação de assistência humanitária (RIETKERK, 2015, p. 209). A experiência com a ONUC, na qual 250 servidores da ONU perderam a vida⁸⁴, inclusive o secretário-geral Dag Hammarskjöld, deixara marcas profundas e impôs, nos anos seguintes, obstáculos adicionais à atividade da ONU por meio de operações de paz em geral (DURCH, 1993, p. 348-349).

A partir do final da década de 1960, nota-se redução no estabelecimento de missões políticas, como resultado do recrudescimento de tensões da Guerra Fria, que reduziu o nível de consenso no CSNU e afetou também a atuação da AGNU na área de paz e segurança⁸⁵. Com o mundo dividido nas duas grandes esferas de influência das superpotências, reduziam-se as perspectivas para o estabelecimento de operações de paz, já que “much of the so-called demand for peace operations came from conflicts in which it was least likely to be authorized”⁸⁶. Nesse

83 Resolução 289 (IV) da AGNU.

84 NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz. *United Nations Peacekeeping: Our History*.

85 Vasta literatura trata dos impactos da Guerra Fria na atuação da ONU, em particular a virtual paralisação do pilar de paz e segurança, sobretudo do CSNU. Vejam-se, e.g., BELLAMY e WILLIAMS (2021); FONTOURA (1999); DIEHL e BALAS (2014); EINSIEDEL, MALONE e UGARTE (2016).

86 DIEHL e BALAS, 2014, p. 49.

contexto geopolítico de limitada atuação da ONU, a criação de missões políticas foi incomum⁸⁷. Podem-se citar as excepcionais indicações, por determinação do Conselho de Segurança, de alguns representantes do secretário-geral, como para a Namíbia, em 1972⁸⁸, e para a Rodésia do Sul, em 1977⁸⁹, com mandato de auxiliar aqueles países em seus respectivos processos de independência. Em geral, porém, o período é marcado pela inatividade, do ponto de vista de missões políticas.

O colapso da União Soviética, no fim dos anos 1980, e o fim da Guerra Fria marcaram o início de nova era na evolução das operações de paz de modo geral e das missões políticas de modo específico. Com o arrefecimento das tensões e o fim da bipolaridade, os impasses que marcaram as décadas anteriores cederam lugar à possibilidade de cooperação e inovação no Conselho de Segurança.

Ao tratar das consequências do fim da Guerra Fria para a atuação do pilar de paz e segurança na ONU, Bellamy e Williams (2021, p. 66) identificam tripla transformação nas operações de paz: quantitativa, normativa e qualitativa⁹⁰. A transformação quantitativa refere-se à multiplicação do número de operações autorizadas, possibilitada pela nova dinâmica negociadora, sobretudo no Conselho de Segurança, e a elevação do nível de consenso. A transformação normativa deriva da consolidação de visões pós-westfalianas de soberania na ONU, com a inserção de conflitos eminentemente domésticos na agenda da Organização. Finalmente, a transformação qualitativa, corolário da transformação normativa, refere-se à expansão dos escopos das missões, que ficaram sobremaneira mais robustas e passaram a contar com mandatos mais complexos para o cumprimento da função de auxiliar os Estados a solucionar seus conflitos e assegurar paz duradoura e estável. Os mandatos ampliaram-se de modo gradual; num primeiro

87 A/68/223, 2013, p. 3.

88 Resolução 319 (1972) do CSNU.

89 Resolução 415 (1977) do CSNU.

90 A análise refere-se, de modo específico, às OMPs, mas pode ser extrapolada para a realidade das MPes.

momento, além do engajamento político propriamente dito, passaram a incluir tarefas como assistência eleitoral, consolidação do estado de direito e promoção de direitos humanos e, atualmente, podem envolver questões ainda mais complexas, como reforma do setor de segurança, monitoramento de armas e apoio a regimes de sanções.

Assim, por meio dos arcabouços criados com as experiências iniciais, a ONU reabilita, a partir do início dos anos 1990, as missões políticas, adapta-as à nova realidade geopolítica e passa a recorrer a essas ferramentas de modo mais consistente: “The concepts behind the missions were not radically new, but rather a rediscovery of some of the models deployed by the Organization in earlier years”⁹¹. Nesse contexto, o estabelecimento de missões políticas torna-se mais corriqueiro e sua quantidade incrementa-se rapidamente: em 1993, logo após a criação do novo Departamento de Assuntos Políticos⁹² no Secretariado, entre cujas funções incluía-se a centralização do gerenciamento das missões políticas, havia três missões em operação no terreno (*field-based missions*). Esse número sobe a sete, em 1996, a treze, em 1999, e hoje encontra-se em 21. Além de mais numerosas, as missões tornam-se, também, mais complexas: até 1995, tinham em média duas áreas de mandato⁹³; em 1995 a média era de 3,5 e, em 2000, chegara a seis. Atualmente, são 7,8 áreas de mandato, em média, por MPE⁹⁴.

Para melhor compreender esse movimento, é relevante ter presente acontecimentos que marcaram a atuação da ONU na outra vertente de seu pilar de paz e segurança, as operações de manutenção de paz. O otimismo e a desobstrução do consenso no CSNU causados pelo pós-Guerra Fria redundaram na proliferação das operações de manutenção da paz naqueles anos iniciais, que rapidamente aumentaram em número e em

91 Documento A/68/223, 2013, p. 4.

92 Documento A/46/882. Department of Political Affairs, hoje Department of Political and Peacebuilding Affairs.

93 Por área de mandato (*mandate area* ou *mandate component*) entendem-se amplas categorias de atribuições como, “reforma do setor de segurança”, “apoio policial”, “direitos humanos” e “estado de direito”. As áreas de mandato encontram-se definidas em documento da ONU constante do Anexo III.

94 Números foram compilados com base no documento A/68/223, de 2013, e atualizados pela ferramenta “Field Missions Dashboard”. Disponível em: <un.org/securitycouncil/content/field-missions-dashboard>.

escopo: após hiato de dez anos na criação de OMPs, foram autorizadas 20 novas operações apenas entre 1988 e 1993⁹⁵, e o número de *peacekeepers* ultrapassava 77 mil ao final desse período. Os mandatos, ademais, sofreram expressiva alteração, com a inserção de novos conceitos: “the main focus of experimentation in many of the missions in this period was on primarily civilian dimensions of operations, including ‘institution/building, economic recovery, disarmament and reintegration of former combatants, [and] facilitation of political processes and elections’” (GOWAN, 2018, p. 424)⁹⁶. O desenvolvimento desse tipo de atividade far-se-ia sentir, também, nas MPEs.

Concomitantemente a esse renovado foco em atividades civis, as OMPs passaram por considerável expansão em suas atribuições militares, com o estabelecimento de missões com mandatos de imposição da paz, compostas de milhares de *peacekeepers*, desdobradas em situações de conflitos bélicos ainda em curso, incumbidas de facilitar assistência humanitária e proteger populações civis. Embora esse novo modo de agir do CSNU tenha tido casos de reconhecido sucesso⁹⁷, em pelo menos três situações, os resultados foram traumáticos para a Organização, notadamente na Bósnia, na Somália e em Ruanda:

[...] the large increase in the deployment of peacekeeping missions meant they soon “dominated the day-to-day business of the council in a manner unprecedented in the Cold War years [...] and created severe strains on the Organization’s limited capacity for mounting, managing, and sustaining operations”. These strains, together with the application of insufficient or inappropriate resources, wishful thinking, and a flight from reality, largely account for the UN’s *triple peacekeeping disasters* in Bosnia Somalia and Rwanda, unfolding during the years 1993-1995, which brought lasting shame on the UN and a sudden end to the first

95 Lista de OMPs compilada pelo DPO disponível em: <peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

96 De Coning (2010, p.1) também observa: “One of the most significant, but often overlooked, developments in United Nations is the transformation from military to civilian focused peace missions”.

97 Kennedy (2006, p. 92) cita exemplos exitosos em El Salvador, Irã/Iraque, Afeganistão, Namíbia e Moçambique e comenta: “[...] it is worth noting the far longer list of United Nations mediation, peacekeeping, and even peace enforcement actions in this decade that were a success, fully or at least partly”.

boom period of peacekeeping in the post-Cold War era (EINSIEDEL, MALONE e UGARTE, 2016b, p. 8, grifo nosso).⁹⁸

Williams e Bellamy apresentam interpretação que relativiza, em certa medida, o papel da Organização em si, ao ponderarem que são os Estados membros que autorizam e financiam os mandatos. Os autores reconhecem, assim, o papel fundamental que os Estados tiveram naqueles fracassos, por suas ações e omissões. De qualquer forma, o resultado prático é que aqueles eventos mudaram a forma pela qual a ONU se engajaria na solução de conflitos:

By conservative estimates, around 1.5 million civilians were killed while peacekeepers were present in Angola, Somalia, Rwanda and Bosnia. The failures, the deliberate killing of peacekeepers and the comparatively high financial costs of these missions prompted many states to temper their earlier enthusiasm for both the UN as the primary agent for maintaining international peace and security and for peace operations. On the one hand, states reluctant to place their troops under UN command began to make greater use of regional arrangements or to act unilaterally. On the other hand, for most of the latter half of the 1990s, states were reluctant to authorize, fund or participate in peace operations, despite the continuation of violence in many parts of the world (WILLIAMS e BELLAMY, 2021, p. 78, grifos nossos).

O pouco entusiasmo dos Estados membros, sobretudo dos membros permanentes do Conselho de Segurança, com as grandes e complexas OMPs após os fiascos dos anos 1990 reduziu-as sensivelmente: em 1999, havia pouco mais de doze mil capacetes azuis a serviço da ONU, quando haviam sido mais de setenta mil em 1993 (GOWAN, 2018; BELLAMY e WILLIAMS, 2021). A percepção de que as atividades civis que as compunham podiam ser desempenhadas, pelo menos em determinados contextos, por missões civis de menor dimensão, passava a dar impulso às

98 Aprofundar-se nas complexas dinâmicas que redundaram no fracasso dessas três missões fugiria ao escopo deste trabalho, mas trata-se de fato reconhecido pela literatura especializada, que recorre frequentemente ao termo “desastre” para referir-se àqueles casos. Vejam-se, e.g., Mingst, Karns e Lyon (2017), Kennedy (2006) e Bellamy e Williams (2021). Patriota (2010) relata, de maneira detalhada, os três episódios, com foco em seu impacto no uso da força e nos limites do Capítulo VII para a atuação da ONU por meio de suas OMPs.

MPEs como “a clear alternative model to sizeable blue helmet operations” (GOWAN, 2018, p. 19). Assim, a partir de meados da década de 1990 nota-se, de forma mais expressiva, o aumento do número de MPEs e o paulatino incremento da complexidade de seus mandatos, bem como a sistematização de seu arcabouço jurídico. A criação do “Department of Political Affairs” no organograma da Organização, em 1992, fora instrumental para esse processo, ao permitir a concentração da gestão das missões numa unidade burocrática específica.

Nesse contexto, o secretário-geral Boutros Boutros-Ghali lançou, em 1995, o relatório “Supplement to An Agenda for Peace”⁹⁹. O documento admitia limitações na atuação da ONU por meio de OMPs com mandatos excessivamente ambiciosos, como várias das que se realizaram na primeira metade dos anos 1990 e reconhecia que os Estados membros pareciam inclinar-se por alternativas àquele tipo de ação. Propunha reflexões e mudanças de curso e sublinhava que a ONU deveria reforçar, na prática, a importância da diplomacia preventiva, tal como reconhecida na teoria desde o início da Organização.

Diplomacia preventiva havia sido definida, no relatório “An Agenda for Peace”, como ações diplomáticas para evitar o surgimento de disputas entre as partes, prevenir a evolução de disputas para conflitos e, em último caso, conter a escalada de conflitos. Especificamente, referia-se a cinco tipos de atividades: medidas para o estabelecimento de confiança mútua, investigação, alerta tempestivo, envio preventivo de pessoal e criação de zonas desmilitarizadas¹⁰⁰. Missões políticas especiais, por sua natureza, podem ter papel fundamental na consecução dessas atividades e, no desempenho da tarefa, distanciam a Organização de duas críticas corriqueiras ao gerenciamento multilateral de crises: sua natureza essencialmente reativa e seu excessivo militarismo (GOWAN, 2011). É preciso ter presente, porém, que, na prática, a ação puramente preventiva

99 Documento A/50/60. O relatório foi objeto da Resolução 51/242 da AGNU, que, *grasso modo*, ratificou suas conclusões e deu diretrizes adicionais ao secretário-geral.

100 A/47/277-S/24111, 1992, p. 6.

da ONU encontra limitações e as MPEs são, ainda hoje, ferramentas bem menos comuns na prevenção *strictu sensu* de conflitos do que se poderia antever ou desejar, e empenham-se, mais frequentemente, com gestão e solução de conflitos do que com sua prevenção (GOWAN, 2011). Diehl e Balas (2014, p. 19) comentam que a ONU “is notoriously crisis-driven, and it is difficult to muster political support and resources for problems that are not yet fully manifest”.

Em seu “Supplement to An Agenda for Peace”, o SGNU propôs que a ONU reforçasse suas ferramentas de diplomacia preventiva e recomendou melhor sistematização da área de prevenção, inclusive do ponto de vista de seus recursos orçamentários:

The [...] problem relates to the establishment and financing of small field missions for preventive diplomacy and peacemaking. Accepted and well-tried procedures exist for such action in the case of peace-keeping operations. The same is required in the preventive and peacemaking field.¹⁰¹

Para Mani e Ponzio (2018, p. 412), reconhecia-se, com a identificação do problema da ausência de diretrizes claras para a criação e financiamento dessas missões civis, a necessidade do estabelecimento das missões políticas especiais como uma categoria à parte, em moldes similares aos hoje existentes. A própria origem e a consolidação do termo “missão política especial” remontam a essas discussões. Até o final da década de 1990, não havia rubrica específica no orçamento da Organização para as “missões políticas” que se estabeleciam. Eram financiadas *ad hoc*, frequentemente após a aprovação do orçamento, por meio de solicitações de recursos adicionais, com limitada transparência e previsibilidade. À medida que aquelas missões se tornavam cada vez mais comuns, esse tipo de financiamento provou-se insustentável e inadequado para seu papel no pilar de paz e segurança. Assim, o secretário-geral propôs, em 1997, que recursos fossem assegurados de

101 Documento A/50/60, 1995, p. 8.

modo mais consistente: “[...] biennium after biennium, there is a need for resources for such mandates. Consequently, it is not only desirable but prudent to make provision for such mandates up front”¹⁰². A Assembleia Geral aprovou a medida em 1999: “[...] provision should be made in the budget outline for expenditures for *special political missions* related to peace and security expected to be extended or approved in the course of the biennium”¹⁰³. O termo “especial” referia-se, inicialmente, à natureza recorrente daquelas missões, cujos mandatos vinham sendo renovados repetidamente pelo órgão legislativo delas incumbido. Assim, a proposta de orçamento relativa ao biênio 2000-2001 incluía, pela primeira vez, item específico relativo às MPEs, e o uso do termo consolidar-se-ia a partir de então¹⁰⁴.

Na primeira metade dos anos 2000, novas conjunturas geopolíticas permitiram à ONU a retomada de operações de manutenção de paz, e elas multiplicaram-se rapidamente, em particular na África¹⁰⁵. Ademais, novos parâmetros conceituais norteavam a ação da ONU nessas operações, consolidados no Relatório Brahimi, encomendado pelo secretário-geral a um painel de especialistas com o intuito de reavaliar a experiência das OMPs e propor soluções para as dificuldades da década anterior que haviam virtualmente paralisado a atuação da Organização na área de paz e segurança¹⁰⁶.

Paralelamente, verificava-se tendência semelhante com as MPEs. No início da década de 2000, enquanto voltava a recorrer a mais e maiores OMPs na África, o Conselho de Segurança inovou em sua atuação no Afeganistão e no Iraque, ao estabelecer duas notáveis MPEs naqueles países, sensivelmente mais robustas do que os experimentos

102 A/C.5/51/57, 1997, p. 3.

103 Resolução 53/206 da AGNU, § 9º, grifo nosso.

104 Documento A/54/6/Rev. 1, 1999, p. 137.

105 Gowan (2016, p. 752) atribui esse inesperado renascimento a duas tendências: “The first was an increasing reliance on regional organizations, ranging from NATO and the OSCE to ECOWAS, to run operations. The second was a shift from peacekeeping to peace enforcement by some of these actors, observable both in NATO’s Balkan missions and in Africa. [...] Three non-UN peace enforcement operations paved the way for a new era of UN operations”.

106 O Relatório Brahimi representou importante marco histórico na atuação da ONU por meio de OMPs e ajudou a restaurar a confiança da Organização e dos Estados membros nessa ferramenta (ZITTEL, 2002, p. 501-503).

anteriores com essa ferramenta: UNAMA e UNAMI, respectivamente. Na ocasião, a delicada situação em ambos os países envolvia interesses imediatos dos Estados Unidos, decididos a liderar as ofensivas militares ali desdobradas. Convinha garantir a participação da ONU no esforço geral, mas não interessava a Washington que a Organização tivesse papel excessivamente proeminente, muito menos de comando e controle militar (VENDRELL, 2016). É certo que, no caso do Afeganistão, a vontade política do mais poderoso P5 terá pesado na recomendação do secretário-geral¹⁰⁷, posteriormente ratificada pelo Conselho¹⁰⁸, de que a missão política a ser ali estabelecida tivesse *light footprint* estrangeiro, enquanto a OTAN conduziria a *International Security Assistance Force* (ISAF) (WILLIAMS e BELLAMY, 2021, p. 97), iniciativa composta por coalizão de países.

Em 2003, a Organização valeu-se de abordagem semelhante para a criação da UNAMI, no Iraque: uma MPE com mandato extenso, em atuação paralela à operação realizada por coalizão de países (e liderada pelos EUA). Tanto a missão no Iraque quanto aquela no Afeganistão eram substancialmente maiores que as MPEs que a ONU havia criado até então: em 2004, os quase 1.200 servidores da UNAMA representavam cerca de 56% do quadro total de recursos humanos das MPEs, e a UNAMI vinha em segundo lugar, com 26%¹⁰⁹. Seus mandatos eram, ademais, mais amplos e incluíam atividades variadas além do engajamento político em prol da solução de conflitos, como a coordenação de atividades humanitárias, organização de eleições e reforma do Estado de Direito, entre outras.

A visibilidade política da UNAMI, uma MPE que representava a face da ONU no terreno, aliada possivelmente a considerações de ordem logística por parte dos criminosos, impingiram à missão, logo após seu estabelecimento, fatídico ataque terrorista. Em 19 de agosto de 2003, uma explosão destruiu a sede da UNAMI e cobrou a vida do brasileiro

107 Documento A/56/875-S/2002/278, 2002.

108 Resolução 1401 (2002) do CSNU.

109 Dados retirados da solicitação orçamentária para o biênio 2004/2005. A/C.5/58/20, 2003.

Sérgio Vieira de Mello, representante especial do SGNU, ao lado de 21 outros servidores da Organização.

O estabelecimento dessas duas MPEs foi determinante para elevar o peso relativo dessa ferramenta no pilar de paz e segurança e a consolidar como alternativa de atuação da ONU nos anos seguintes. O incremento é perceptivelmente mensurável em dólares: no biênio 2000-2001, os gastos da Organização com MPEs haviam sido de US\$ 110 milhões; em 2002-2003 quase dobraram para US\$ 205 milhões; e em 2004-2005 montaram a US\$ 411 milhões¹¹⁰.

Gowan (2018, p. 439) afirma que “the Security Council has continued to experiment with this category of Special Political Missions as an alternative to peacekeeping operations”. De fato, nos anos seguintes, continuaram sendo criadas MPEs de elevada monta e perfil, *e.g.*: a UNMIN, no Nepal, estabelecida em 2007, cujo mandato envolvia inédito monitoramento de armas entre as partes beligerantes, a coordenação de eleições e, ainda, auxílio na transição de monarquia para república; o UNIOGBIS, na Guiné-Bissau, de 2010, com mandato de auxiliar o governo local em seus esforços de estabilização da situação política e transição democrática, que contou com importante colaboração do Brasil como presidente da configuração específica para o país na Comissão de Consolidação da Paz (CCP); e a UNSMIL, na Líbia, estabelecida em 2011 com o objetivo amplo de apoiar esforços de *peacebuilding* no país.

Outra relevante mudança ocorrida na década de 2000 foi o surgimento da categoria de MPEs referente aos grupos de peritos de monitoramento de regimes de sanções, como resposta à crescente especialização dos regimes de sanções criados pelo CSNU e à necessidade de conhecimento técnico para garantir o cumprimento daqueles mandatos. A questão vinculava-se à evolução da ideia de que sanções abrangentes têm normalmente efeitos indesejáveis sobre a população civil nos países-alvo e em terceiros países, com eficácia limitada (BAUMBACH,

110 Dados compilados pelo Secretariado e apresentados à V Comissão durante as discussões relativas à adoção do orçamento para 2022 (vide Anexo IV).

2014). Como corolário desse entendimento, operou-se, na ONU, a partir de meados dos anos 1990, a substituição daquele tipo de sanção por sanções direcionadas e, também, o surgimento de sanções sem limitação geográfica e focadas não apenas em autoridades estatais, mas em indivíduos e outras entidades. Em razão de seu mais difícil monitoramento, foram sendo criadas estruturas mais sofisticadas de apoio técnico para garantir a verificação rigorosa do cumprimento daqueles mandatos, com função auxiliar aos Comitês de Sanções, compostos pelos membros do Conselho de Segurança: “One of the most significant developments in recent years concerns the widespread use of panels of experts – small independent investigative teams to monitor implementation of sanctions” (ECKERT, 2016, p. 422). O primeiro grupo de peritos de tal natureza foi criado em 1995, para monitorar o cumprimento do embargo de armas imposto a Ruanda (BOUCHER e HOLT, 2009), e, desde 2006, essa específica modalidade de missões integra o chamado *Cluster II* das MPEs¹¹¹.

O paulatino crescimento da importância do papel das MPEs no pilar de paz e segurança não se dava isoladamente, mas no contexto do incremento da atividade da ONU de modo geral por meio de operações de paz. A tendência era, portanto, igualmente perceptível nas OMPs até meados da década de 2010. No ciclo orçamentário de 2014/2015, os orçamentos conjuntos das OMPs atingiram seu mais alto nível histórico, no valor de US\$ 8,2 bilhões¹¹².

Operações de manutenção da paz multiplicavam-se, sobretudo na África, com o estabelecimento de missões de grande escala no Congo (1999 e 2010), Libéria (2003), Sudão do Sul (2005 e 2011) e Darfur (2007), para citar algumas. Nesse cenário, Gowan (2018) afirma: “By later in the first decade of the twenty-first century, UN officials and outside analysts were increasingly concerned that the UN had become

111 Supplementary Information A/75/6 (Sect.3)/Add.1 Addendum 8. A classificação que a Organização faz das MPEs em *clusters* será abordada detalhadamente no item 2.1.1 deste trabalho.

112 Supplementary Information A/74/622-A/74/743 Addendum 9.

overstretched in Africa [...]” (GOWAN, 2018, p. 427). Ainda assim, o recurso a OMPs manteve-se em alta e duas novas grandes missões foram estabelecidas nos anos seguintes: Mali (2013) e República Centro Africana (2014). Em dezembro de 2016, havia mais de cem mil militares uniformizados a serviço da ONU, dos quais quase 86 mil capacetes azuis, a trabalhar em dezesseis OMPs¹¹³.

Após o pico de meados dos anos 2010, a tendência em relação às OMPs começa a reverter-se. De 2015 a 2021, nota-se redução de 24% de pessoal e de 23% do orçamento dessas operações, com o fechamento de missões em Côte d’Ivoire, Haiti e Libéria, o anúncio de fechamento em Darfur e expressiva redução no Congo (COLEMAN e WILLIAMS, 2021). Em que pesem todas as realizações positivas das OMPs dos anos 2010 na contenção de conflitos¹¹⁴, não se pode ignorar que muitas delas se envolveram em sérias controvérsias e fracassos: operações na Eritreia-Etiópia, Burundi e Sudão tiveram suas autorizações para operação revogadas pelos países anfitriões (BELLAMY e WILLIAMS, 2021, p. 104); a cidade congoleza de Goma, em 2012, fora dominada por milícias apesar da presença das tropas da ONU; e as operações no Congo, República Centro Africana e Mali enfrentaram – e seguem enfrentando¹¹⁵ – graves problemas de segurança, com ataques armados recorrentes às populações e às instalações, apesar de seus vultosos recursos e contingentes¹¹⁶. Outras questões também influenciam na atuação da ONU por meio das OMPs, como o desejo dos maiores contribuintes financeiros da Organização em reduzir seus custos e, ainda, cenário

113 Em dezembro de 2016, computavam-se 100.376 servidores militares nas OMPs, sendo 85.808 soldados propriamente ditos, 13.200 policiais e 1.738 observadores militares (NAÇÕES UNIDAS. *UN Peacekeeping Operations Fact Sheet*. Edição de dezembro de 2016).

114 Bellamy e Williams (2021, p. 102) citam como exemplos particulares de sucesso os engajamentos em Serra Leoa, Libéria e Côte d’Ivoire.

115 Note-se, *e.g.*, ataque, em 02/04/21, à MINUSMA que resultou na morte de quatro capacetes azuis do Chade e no ferimento de outros 19 militares. O Brasil, inclusive, manifestou suas condolências e preocupação por meio da Nota à Imprensa nº 36/2021 do Itamaraty.

116 Novosseloff (2018) atribui esses fracassos e os problemas de segurança à incapacidade de a Organização reavaliar sua atuação na área de paz e segurança e afirma que não há consenso em como se conduzirem as OMPs nem consistência na implementação dos mandatos.

geopolítico de renovada tensão entre os membros permanentes do CSNU (COLEMAN e WILLIAMS, 2021).

Cumprir observar, porém, que ao atual ciclo de retração das OMPs não corresponde semelhante movimento em relação às missões políticas especiais. Desde 2015, uma única OMP foi estabelecida pelo CSNU, no Haiti, e já foi encerrada¹¹⁷. Em contraste, nove MPEs foram criadas no mesmo período, nos *Clusters I e III* apenas¹¹⁸, duas das quais com mandato expresso de substituição a OMPs anteriores¹¹⁹. Ademais, nota-se a atribuição de alguns mandatos às MPEs que, tradicionalmente, teriam sido da competência de OMPs, como o monitoramento de armas que a missão na Colômbia leva a cabo.

Diversos fatores explicam essa tendência. Primeiramente, há que se ter presente a contribuição do ideário vigente desde o Relatório HIPPO, notadamente a insistência na primazia da política para a solução de conflitos e a consolidação da visão de que as operações de paz devem ser compreendidas – e empregadas – como parte de um *continuum* de ferramentas à disposição da Organização. Em segundo lugar, tem-se, atualmente, um secretário-geral que, nas palavras de Gowan, “took office without any romantic attachment to the blue helmets” (GOWAN, 2018, p. 428). A aprovação de uma MPE, além de coerente com o discurso do SGNU de foco na prevenção de conflitos, é normalmente mais simples de obter-se na dinâmica política do CSNU. Elas são, em geral, mais econômicas em termos absolutos, por sua própria natureza e, ademais, mais econômicas em termos relativos para os P5. Finalmente, sempre que possível, MPEs costumam contar com a preferência de países anfitriões, ciosos do eventual impacto de operações com tropas militares estrangeiras em sua soberania e imagem. De Coning afirma que “political missions are potentially less controversial because they are seen as less of an imposition on the sovereignty of the host state. In addition, these

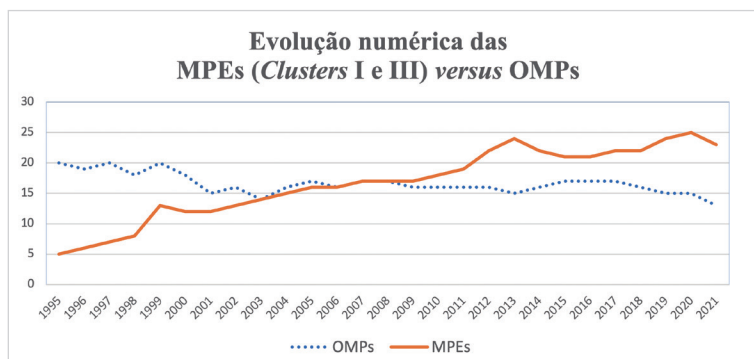
117 A MINUJUSTH, que sucedeu a MINUSTAH e operou entre 2017 e 2019.

118 Essa classificação em *clusters* será abordada detalhadamente no item 2.1.1 deste trabalho.

119 O BINUH substituiu a MINUJUSTH, no Haiti, e a UNITAMS substituiu a UNAMID, no Sudão.

types of missions do not include armed units and there is thus no use of force issues” (DE CONING, 2021, p. 216).

O gráfico abaixo demonstra visualmente a relação quantitativa entre MPEs e OMPs:



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ONU e da organização *Our World in Data*¹²⁰.

É certo que a quantidade de operações conta apenas parte da história. A análise de variáveis como orçamento total ou quantidade de pessoal demonstraria que ainda é vasta a superioridade das OMPs, mesmo no cenário de sua retração. Ademais, a redução dos gastos com OMPs não importou em correlato aumento dos gastos com MPEs: seu orçamento mantém-se, *grosso modo*, constante desde 2010/2011, ao oscilar ao redor de 22% do orçamento regular¹²¹.

Embora não seja prudente supor que o atual ciclo de contração das OMPs seja mais permanente do que ciclos anteriores (COLEMAN e WILLIAMS, 2021, p. 6), a tendência não se deverá reverter no curto prazo:

¹²⁰ Dados compilados a partir do sítio <<https://ourworldindata.org/peacekeeping>> (acesso em: 07 abr. 2021) e complementados com informações fornecidas pelo Secretariado da ONU. No caso das MPEs, os números provêm dos relatórios anuais do SGNU intitulados “Overall policy matters pertaining to special political missions”. A decisão de excluir as MPEs do Cluster II foi tomada com o intuito de não inflar artificialmente a quantidade de MPEs, tendo presente as peculiaridades dos mandatos dessas missões, pouco comparáveis com os das OMPs.

¹²¹ Vide Anexo IV.

However, the financial constraints, together with other pressures on the international system, make it less likely that the UNSC will deploy new peacekeeping operations or significantly increase the capacity of existing operations. Complexity theory suggests that it would require a crisis of significant scale to dislodge the UNSC from this pathway. This does not mean that the UNSC will ignore these crises, but that *it is likely to use instruments other than large, costly UN peacekeeping operations, such as mediation, Special Political Missions, sanctions, peacebuilding, and humanitarian assistance, to try to manage these crisis situations* (DE CONING, 2021, p. 215, grifo nosso).

Esse é o contexto atual, em que as MPEs se consolidaram como instrumento relevante e usual de atuação da ONU na consecução da paz e segurança internacionais. Formam parte do espectro mais amplo de operações de paz e estão normalmente menos sujeitas às controvérsias que afetam outras atividades do pilar de paz e segurança, em especial pelo não uso da força e pelo respeito à soberania nacional. Costumam ser sensivelmente menores, com menos espaço para ingerência estrangeira e maior engajamento do país anfitrião na resolução de suas próprias questões. São, ainda, mais econômicas para a Organização e, em particular, para os membros permanentes do CSNU. Tudo isso torna mais fácil e provável sua aprovação pelo Conselho, o que explica e reforça o presente movimento de ascensão.

Para a abordagem que este trabalho pretende conferir ao estudo das MPEs, há que se ter presente que as ferramentas que compõem o espectro das operações de paz devem ser vistas como complementares, mas não como intercambiáveis. É preciso compreender que há diferenças importantes e preservá-las¹²². Como se buscará demonstrar no capítulo seguinte, por meio do estudo de aspectos mais práticos da atuação das MPEs dentro da Organização, a obnubilação conceitual pode não servir aos interesses do Brasil e, por tal motivo, exige atenção.

122 Veja-se a ponderação de Kugel (2011, p. 8) ao mencionar o exemplo a UNMIN, no Nepal, com seu mandato de monitoramento de armas: "in some cases [...] civilian political missions have proven their ability to take on tasks that traditionally would have been the responsibility of military peace operations".

Capítulo II

As Missões Políticas Especiais na atualidade

A análise das funções políticas centrais de algumas missões hoje existentes pode prestar-se a exemplificar a diversidade de tarefas de que se ocupam: i) promover a reconciliação, como no Afeganistão e no Iraque; ii) conduzir mediação e facilitação, como no Oriente Médio; iii) manter um diálogo político sustentado com os principais atores, como no Líbano e na Somália; iv) fornecer assistência eleitoral e apoiar esforços para prevenir a violência relacionada com eleições, como na Líbia e no Haiti; v) coordenar a assistência internacional e mobilizar recursos, como no Afeganistão e na Guiné-Bissau; vi) fortalecer as capacidades nacionais e apoiar as prioridades nacionais para um processo de consolidação da paz bem sucedido, como no Haiti e na Colômbia; e vii) auxiliar no monitoramento de sanções e outras determinações do CSNU, como no caso dos diversos painéis de peritos.

Em meados de 2021, existiam 38 missões políticas especiais em atividade e duas em encerramento¹²³. Essas 40 missões contavam com 4.456 servidores civis e tinham um orçamento agregado de US\$ 729,6 milhões, o que representava 22,7% dos recursos do orçamento regular

123 O UNIOGBIS, na Guiné-Bissau, encerrou seu mandato 31/12/2020 e concluiu o processo de liquidação em 28/02/2021, conforme determinado pela Resolução 2512 (2020) do CSNU. O Escritório do Enviado Especial do SGNU para o Burundi encerrou suas atividades em 30/06/2021, conforme determinado pela Declaração Presidencial S/PRST/2020/12 e por entendimentos entre o Secretariado e o governo do Burundi.

daquele ano¹²⁴. Tanto o secretário-geral quanto os Estados membros vêm reafirmando a relevância das MPEs na teoria e demonstrando-a na prática. Este capítulo propõe-se a analisar a forma de atuação atual das MPEs pela manutenção da paz e segurança internacionais, bem como os mecanismos políticos e os processos decisórios de sua concepção e gestão.

2.1. O papel das Missões Políticas Especiais para a paz e segurança

No arcabouço jurídico vigente nas Nações Unidas, consideram-se missões políticas especiais entidades estabelecidas segundo procedimentos muito específicos. Para que uma MPE seja denominada como tal, é necessário que seja criada segundo um destes três processos: i) por resolução ou decisão do CSNU; ii) por resolução ou decisão da AGNU; ou iii) por iniciativa do SGNU, ratificada pelo CSNU, normalmente por meio de intercâmbio de cartas¹²⁵.

Essa mesma clareza quanto aos critérios para o estabelecimento das missões não se verifica, no entanto, em relação a seus métodos de atuação. Entre as características das MPEs que as tornam particularmente aptas à promoção da paz e segurança e atrativas para a Organização e Estados membros, encontram-se sua versatilidade e adaptabilidade. Prestam-se a realizar ampla gama de tarefas e funções, com variados focos geográficos (KUGEL, 2011). Essa versatilidade implica, porém, certo nível de imprecisão conceitual e ausência de clareza quanto a seus limites e funções.

As MPEs cumprem papel de apoio aos Estados membros na prevenção da escalada de crises, facilitação do diálogo, negociação de acordos de paz e promoção de direitos humanos e desenvolvimento econômico e social, em prol da paz duradoura e sustentável. Via de regra, a coordenação com o país anfitrião e a sociedade civil é parte

124 Cf. Resolução 75/254 da Assembleia Geral (Programme budget for 2021) e Resolução 75/253, Seção XVIII (Special subjects relating to the proposed programme budget for 2021).

125 NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 21 (vide anexo VIII).

essencial do mandato, o que reforça o elemento de *national ownership* e confere legitimidade e eficácia adicionais às missões. O Brasil, a propósito, é convicto defensor do envolvimento dos países anfitriões nas iniciativas que lhes dizem respeito e, em discussão no CSNU por ocasião do encerramento do mandato do UNIOGBIS, recordou a centralidade desse ponto¹²⁶.

Tamanha versatilidade na forma de atuação impõe desafios específicos ao exercício de sistematizar o estudo da ação das MPEs na atualidade:

The range of mandates and functions of special political missions defies easy categorization. [...]. These missions operate at the regional, bilateral, state and sub-state levels and they intervene at every point in the conflict cycle: prevention, on-going conflict, peace implementation and post-conflict. Many operate at more than one geographic level and persist through the conflict cycle. Functions range from monitoring (early warning of incipient conflict) to mediation (negotiation of ceasefires and peace agreements) to the far end of peacebuilding (capacity building for economic reconstruction). Self-evidently, “politics” is at the heart of political missions, but that raises as many questions as it answers [...] (JOHNSTONE, 2010, p. 16).

Dessa forma, com o intuito de melhor compreender as MPEs, podem-se explorar diferentes maneiras de categorizá-las, a depender do enfoque almejado. Para a Organização, duas categorizações sobressaem como relevantes para a gestão das missões: a divisão em três grupos temáticos administrativos/orçamentários (*clusters*) e a separação conforme sua atuação geográfica, que diferencia as missões que operam no terreno (*field-based missions*) das que se baseiam em sede distinta do local relativo ao mandato, normalmente em Nova York. Já a academia costuma agrupar as MPEs em função dos componentes centrais de

126 “Let us recall that this transition should not be a UN-centered process. Instead, the UN’s role will be to ensure a coherent and coordinated approach in support of nationally-led efforts to take forward policies and programs that address the root causes of instability and promote peace and development” (Cf. telegrama 433/2020 de Delbrasonu. Documento ostensivo, grifo nosso).

seus mandatos e dos objetivos que se propõem a alcançar, como se verá adiante.

2.1.1. Os diferentes tipos de Missões Políticas Especiais

A classificação das MPEs pela ONU em três *clusters* originou-se com o propósito precípuo de dar mais racionalidade, sobretudo, ao processo orçamentário e à supervisão administrativa, inclusive intergovernamental, das missões. A prática teve início em 2006, por recomendação do ACABQ¹²⁷, preocupado em assegurar mais transparência no escrutínio pelos Estados membros do crescente orçamento das MPEs. Até então, a solicitação de recursos fazia-se, para a totalidade das missões, em um relatório geral, desprovido da profundidade adequada de informações¹²⁸. O ACABQ solicitou que os documentos orçamentários fossem reorganizados e as missões agregadas em grupos (*clusters*), segundo considerações de caráter temático ou regional e, ainda, que as missões maiores, notadamente UNAMA e UNAMI, passassem a contar com relatórios exclusivos e mais detalhados.

Criaram-se, portanto, três grupos temáticos¹²⁹: i) *Cluster I*: Enviados, assessores e representantes especiais e pessoais do secretário-geral; ii) *Cluster II*: Equipes, grupos e painéis encarregados de monitorar a aplicação de sanções e outras entidades e mecanismos; e iii) *Cluster III*: Escritórios regionais, escritórios de apoio a processos políticos e outras missões.

O *Cluster I* congrega as missões que mais se assemelham às primeiras missões políticas da Organização, precursoras da modalidade atual. Trata-se, normalmente, de estruturas menores de apoio ao representante

127 A/60/7/Add.37, § 11, 2006.

128 Comparem-se, *e.g.*, os casos de uma MPE robusta como a UNAMA e uma OMP menor, como a MINURSO: a solicitação de recursos relativa à UNAMA para 2005 era de US\$ 63,5 milhões e estava inteiramente contida em menos de seis páginas no relatório geral (A/59/534/Add.1); já a solicitação relativa à MINURSO, de US\$ 49,5 milhões, vinha, como qualquer OMP, em relatório separado, com 20 páginas e mais minucioso (A/59/629).

129 Conforme nomenclatura atual, que difere, moderadamente, daquela inicialmente adotada em 2006, por meio do Relatório A/61/525, §8º.

do secretário-geral¹³⁰. Seus mandatos levam em conta particularidades de cada caso, mas podem-se resumir como atuação por meio de bons ofícios com o objetivo ulterior de facilitar negociações que visem à paz e segurança. Assim como em missões maiores, os representantes desempenham importante papel de coordenação e colaboração com a sociedade civil e outros atores locais e regionais, integrantes do sistema ONU ou não, com o intuito de angariar apoio para o país a que se dedicam. Peck nota, quanto a esse aspecto de suas funções: “Building a relationship with a broad base of civil society, especially those who support the peace process, as well as with the local population, can also help to keep the process on track and the population on one’s side” (PECK, 2016, p. 460).

É importante deixar claro que nem todo enviado ou representante do secretário-geral configura-se como uma MPE e, ainda, como uma MPE do *Cluster I*. O título de representante especial do secretário-geral (SRSG, na sigla em inglês) tem vasto emprego na Organização: designam-se dessa forma, por exemplo, os chefes civis das operações de manutenção da paz, os chefes das MPEs do *Cluster III* e os chefes de algumas unidades do Secretariado¹³¹. Ademais, o secretário-geral tem a prerrogativa de designar, *motu proprio*, enviados especiais temáticos ou regionais para auxiliá-lo em suas funções sem contar, necessariamente, com ratificação de órgão legislativo¹³². Dessa forma, as MPEs do *Cluster I* são categoria muito específica, composta por enviados do SGNU, com mandato de bons ofícios para a solução política de conflitos, com ratificação do Conselho de Segurança.

O *Cluster II* agrupa a categoria mais recente de MPEs e, de certo modo, a mais peculiar. Trata-se, em geral, de MPEs com funções de

130 O menor deles, o Escritório do Enviado Especial para o Saara Ocidental, tem apenas dois servidores, incluindo o próprio Enviado; o maior, o Escritório do Enviado Especial para o Iêmen, conta com cem servidores.

131 Notadamente os SRSGs para crianças e conflito armado; para violência armada em conflito; e para violência sexual em conflitos. Seus escritórios subordinam-se diretamente ao Gabinete no SGNU.

132 Alguns exemplos atuais: o Enviado Especial do SGNU para Moçambique e o Enviado Especial do SGNU para Ação Climática e Finanças.

monitoramento de sanções e outras determinações do CSNU. Cumprem papel fundamental na estrutura ampla da manutenção da paz e segurança internacionais. Assim como as demais categorias, essas MPEs também evoluíram desde sua criação e têm, atualmente, funções mais complexas: “their mandates have changed and grown from their initial focus on monitoring of sanctions to include detailed analysis of regional conflicts and recommendations for resolving them” (BOUCHER, 2010, p. ix).

As MPEs do *Cluster II* são estabelecidas, em geral, na mesma resolução que cria o regime específico de sanção ao qual se dedicarão. Costumam ter composição sensivelmente modesta, em média com cinco servidores, normalmente baseados em Nova York. Há duas notáveis exceções: a Diretoria Executiva do Comitê de Contraterrorismo (CTED), com 52 servidores, e a Equipe Investigativa para Promover a Responsabilização dos Crimes cometidos pelo Estado Islâmico no Iraque e no Levante (UNITAD), com 148¹³³. A CTED tem função similar aos painéis de monitoramento de sanções em geral e opera como braço técnico auxiliar ao Comitê de Contraterrorismo em seu mandato de promover a implementação de resoluções do CSNU sobre o tema. A UNITAD tem funcionamento algo diverso. Trata-se da única MPE do *Cluster II* que não se baseia em Nova York (opera em Bagdá e outras localidades no Iraque). Tem o mandato central de prestar apoio técnico aos esforços do governo iraquiano em ações pela responsabilização do Estado Islâmico pelo cometimento de crimes contra a humanidade e genocídio, e para isso conta com corpo de investigadores, juristas e outros especialistas legais.

A maior peculiaridade do *Cluster II* é o fato de, em grande parte das resoluções que criam os painéis de especialistas para monitoramento de sanções, o CSNU esclarecer estar “acting under *Chapter VII* of the Charter of the United Nations”¹³⁴, em conspícua dissonância com as

133 Cf. solicitações orçamentárias do SGNU para 2022 (Documento A/76/6 (Sect. 3)/Add.3).

134 Vide, e.g., as Resoluções 1533 (2004) (sanções relativas à República Democrática do Congo), 1591 (2005) (sanções relativas ao Sudão) e 2374 (2017) (sanções relativas ao Mali). (Grifo nosso).

demais modalidades de MPEs e seu caráter não impositivo. O Secretariado reconhece a dimensão dessa dissonância, ao esclarecer, em documento interno com diretrizes para o estabelecimento de MPEs, que: “*From a budgetary perspective, SPMs also include sanctions monitoring teams, groups and panels, and other entities and mechanisms, which have their own standalone standard operating procedures*”¹³⁵. A explicação “*from a budgetary perspective*” parece reconhecer que, ao mesmo tempo em que o arranjo atual resolveu o problema prático de em qual rubrica orçamentária incluir essas entidades, pode ter criado uma questão de incongruência conceitual. De fato, a classificação dos painéis de sanção como MPEs denota ambiguidade no tratamento que a Organização dedica a elas e revela como a ausência de marco conceitual mais bem definido estende, na prática, o campo de atuação das MPEs à seara das medidas coercitivas, típicas do Capítulo VII, enquanto as demais missões operam, de modo inequívoco, sob o Capítulo VI. A presença dessa modalidade específica entre as MPEs demonstra como elas se estendem largamente no espectro das operações de paz até quase tocar o campo do uso da força física.

O *Cluster III*, finalmente, incorpora a parte mais representativa das MPEs, seja por suas dimensões em termos orçamentários e número de servidores, seja pela complexidade de seus mandatos multidimensionais ou, ainda, por sua visibilidade¹³⁶. As MPEs deste grupo incumbem-se, normalmente, de processos políticos específicos, como a Missão de Verificação na Colômbia (UNVMC), responsável por monitorar a implementação do acordo de paz entre aquele país e as FARC, ou o Escritório Integrado no Haiti (BINUH), com mandato de auxiliar o governo local na promoção e consolidação de estabilidade política e

135 NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 7 (vide Anexo VIII). (Grifo nosso).

136 A UNAMA e a UNAMI, a rigor, não fazem parte do grupo, porém simplesmente em razão de seus vultosos orçamentos requererem escrutínio mais pormenorizado e constarem de documentos orçamentários separados, não por ausência de afinidade com as demais MPEs do grupo. A propósito, nas sessões principais da V Comissão durante as 75ª e 76ª AGNU, a delegação do Reino Unido propôs agregar seus orçamentos ao *Cluster III* e dar fim à prática de orçamentos separados, mas a iniciativa não prosperou.

governabilidade, por diferentes meios¹³⁷. Algumas missões, no entanto, têm escopo mais amplo de prevenção de conflitos e jurisdição regional. São os casos do Centro Regional para Diplomacia Preventiva na Ásia Central (UNRCCA), do Escritório Regional para a África Central (UNOCA) e do Escritório para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS). Dedicam-se a auxiliar os países das respectivas regiões a identificar tempestivamente ameaças, existentes ou potenciais, à paz e segurança regionais e com elas lidar por meio do estabelecimento de plataformas políticas de diálogo entre as partes relevantes.

É nas missões do *Cluster III* que se nota de modo mais patente a profunda evolução das MPEs, sobretudo a partir no final da década de 1990. A crescente complexidade das tarefas atribuídas às missões deu-lhes caráter multidimensional, e elas hoje têm mandatos em áreas como desarmamento, desmobilização e reintegração, reforma do setor de segurança, promoção de direitos humanos e apoio eleitoral. Englobam, ademais, considerações de natureza transversal na consecução de seus mandatos, como a observação das agendas de mulheres, paz e segurança; jovens, paz e segurança; e desenvolvimento sustentável.

A contribuição dessas missões para o pilar de desenvolvimento merece destaque, em particular por meio do trabalho de coordenação com outros atores locais e regionais, como os *United Nations Country Teams*, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e países doadores. É comum, ademais, a provisão, em diferentes medidas, de atividades de consolidação da paz nos mandatos das missões, e algumas delas atuam, em coordenação com outras entidades da ONU, em projetos financiados pelo Fundo de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Fund*). Em 2019, 12% dos investimentos do Fundo deram-se em países com MPEs¹³⁸.

As missões do *Cluster III*, por suas especificidades e propensão à multidimensionalidade, têm desempenhado, também, relevante função

137 O caso do BINUH, de particular interesse para o Brasil, será estudado de modo mais detido no Capítulo 3.

138 É caso, por exemplo, das missões no Líbano, Colômbia e Haiti (cf. relatório do SGNU sobre aspectos gerais relativos às MPEs (Documento A/75/312) bem como relatório relativo ao orçamento das MPEs do *Cluster III*. Documento A/75/6 (Sect.3)/Add.4).

de transição em processos de encerramento de OMPs, como se verifica atualmente no Haiti e no Sudão (Darfur). Em cenários de retirada gradual da presença da ONU no terreno, tem sido comum a decisão de substituir uma OMP robusta, com milhares de *peacekeepers* e mandatos militares, por MPE mais reduzida, com função central de apoio ao governo local e assistência civil. Na sequência ideal desse processo de retirada gradual da ONU, a etapa seguinte seria a transferência das tarefas residuais ao *country team* e, finalmente, o término do apoio das Nações Unidas.

Os *clusters* servem ao propósito de dar mais racionalidade à análise administrativa e orçamentária das MPEs, pois agrupam missões semelhantes e simplificam o processo de supervisão intergovernamental. Outra classificação das missões, transversal ao conceito dos clusters e relevante para bem compreender sua forma de atuação, refere-se ao local onde desempenham suas atividades: na sede da ONU ou longe dela, normalmente no próprio país atinente ao mandato (porém, eventualmente, em terceiro local)¹³⁹. As MPEs com atuação fora da sede denominam-se missões baseadas no terreno (*field-based missions*).

Hoje, 21 MPEs são baseadas no terreno. Há MPEs pertencentes aos três clusters nessa categoria, incluindo a totalidade das missões do *Cluster III*. Embora esse número seja pouco mais da metade do total de missões em atividade (38), tais missões concentram cerca de 94% dos recursos destinados ao conjunto de MPEs, em razão de suas dimensões e atribuições. Essas missões têm organogramas complexos e contam com apoio logístico e substantivo da sede (*backstopping*)¹⁴⁰ para o desempenho de seus mandatos, normalmente multidimensionais.

Whitfield, ao sublinhar o papel das missões baseadas no terreno para a paz e segurança internacionais, por meio do engajamento político constante, próximo e diversificado com os atores relevantes, assevera que se configurariam como uma espécie de missões políticas especiais

139 O Escritório do Enviado Especial para a Síria tem base em Genebra, e o do enviado para o Iêmen, em Aman. A Missão na Líbia operou baseada em Túnis durante período de particular insegurança pública, entre 2014 e 2019.

140 “Backstopping refers to UN headquarters’ administrative and substantive support of field-based missions” (COLEMAN, 2017, p. 108).

par excellence e que as demais categorias de MPEs só se considerariam como tais devido ao que chama “anomalia do processo orçamentário da ONU” (WHITFIELD, 2010, p. 27)¹⁴¹.

As missões baseadas no terreno compartilham alguns notáveis traços de similitude formal com as OMPs, como o apoio substantivo que recebem da sede, o acesso a serviços logísticos e mesmo certa superposição de mandatos (embora, a rigor, a maneira de cumpri-los seja distinta)¹⁴². Tais semelhanças, aliadas à dimensão do papel que o CSNU detém no processo decisório relativo às missões, ensejam, com frequência, discussões quanto a possíveis aprimoramentos em seu esquema de gestão e de financiamento.

2.1.2. Os diferentes mandatos das missões políticas especiais

É comum, ainda, a classificação das MPEs em função de componentes mais específicos de seus mandatos. Normalmente, é a metodologia à qual recorrem os estudiosos do assunto. O “engajamento político”, traço comum a todas as MPEs, levado a cabo de diferentes formas, é, afinal, termo excessivamente amplo. Em artigo dedicado à análise das MPEs, com foco naquelas baseadas no terreno, Kugel separa-as em quatro grandes grupos, em função dos elementos centrais de seus mandatos: i) missões de assistência governamental; ii) missões de apoio a processos de paz; iii) escritórios de consolidação da paz; e iv) escritórios regionais (KUGEL, 2010).

As missões de assistência governamental classificam-se como missões de grande escala e perfil elevado. Englobam a maioria das missões e têm mandatos amplos. Cooperam com as entidades governamentais pela busca de melhorias em áreas como segurança pública, desenvolvimento

141 A visão da academia terá seu mérito, mas parece algo exagerada. Os enviados especiais podem desempenhar funções fundamentais em processos de paz, e suas atribuições são compatíveis com o arcabouço conceitual e jurídico das MPEs. Da mesma forma, as MPEs do *Cluster II* (painéis de monitoramento de sanções) também cumprem papel crucial na garantia da paz e segurança, seja ao garantir a efetiva restrição de acesso a equipamentos bélicos, seja ao tentar demover partes interessadas de descumprir determinações da ONU.

142 O item 2.5 do trabalho se dedica de modo mais detido à comparação entre OMPs e MPEs.

econômico, promoção de direitos humanos e cooperação internacional. Podem ocupar-se, também, de apoio a processos eleitorais e facilitação do diálogo entre governos e outros atores relevantes. Podem-se citar como exemplos atuais BINUH, UNAMA, UNAMI, UNSMIL e UNSOM¹⁴³.

As missões em apoio a processos de paz dedicam-se, de modo mais específico, à celebração de acordos de paz e à subsequente assistência em sua implementação. É o caso da UNVMC, responsável por monitorar a deposição de armas de antigos combatentes das FARC, e da UNMHA, que se dedica à verificação de cessar-fogo na região de Hodeida, no Iêmen, com mandato para oferecer apoio ao cumprimento geral dos termos do acordo de paz entre as partes.

Os escritórios de consolidação da paz cuidam da assistência a governos em seus esforços de *peacebuilding* pela coordenação de estratégias e programas humanitários e de desenvolvimento liderados por outros parceiros, do sistema ONU ou não. O mais claro exemplo seria o UNIOGBIS, na Guiné-Bissau, que realizou esse tipo de trabalho durante quase doze anos, tendo encerrado suas atividades em 2020 e transferido atribuições residuais para o “UN Country Team” e para o UNOWAS. Convém recordar o particular engajamento do Brasil com essa missão, por meio da presidência da configuração específica para a Guiné-Bissau na CCP e, ainda, pela chefia da missão por um nacional brasileiro, o embaixador José Viegas Filho, entre 2018 e 2019. O BINUH, no Haiti, poderia ser incluído nessa categoria, mas seu mandato mais amplo torna mais adequado classificá-lo como missão de assistência governamental.

Finalmente, têm-se os escritórios regionais. Trata-se das MPEs que se incumbem de modo mais claro de diplomacia preventiva. O estabelecimento de entidades com mandato regional para esse tipo de atividade é solução engenhosa para um problema recorrente à atuação preventiva da ONU: o possível receio de países anfitriões de que o

143 Em atuação, respectivamente, no Haiti, Afeganistão, Iraque, Líbia e Somália.

envolvimento precoce da Organização indique admissão de fraqueza ou derrota para o público interno (GOWAN, 2011). Whitfield, acerca do estabelecimento do UNOWAS, a primeira MPE desse tipo¹⁴⁴, comenta: “Its regional mandate and physical location in Dakar [...] mean that it is inherently less threatening to the sovereignty of any one of the countries under its purview than a nationally located political mission” (WHITFIELD, 2010, p. 32). Os escritórios regionais dedicam-se tanto a questões transfronteiriças concretas, como tráfico de drogas e terrorismo, quanto à identificação de possíveis conflitos latentes, inclusive internos, nos países sob sua jurisdição. Atualmente, três MPEs integram essa categoria: UNOWAS, UNRCCA e UNOCA¹⁴⁵. Os escritórios ocupam-se, por certo, de questões específicas de suas regiões, como pirataria no caso do UNOWAS, e manejo de água e outros recursos naturais, no caso do UNRCCA, mas é interessante observar que a cooperação internacional é elemento comum da agenda de todos eles, em razão do impacto positivo que pode ter na prevenção de conflitos.

Gowan, em artigo dedicado ao papel das MPEs em prol da paz e segurança, analisa-as sob prisma algo distinto e, em função das fases do conflito, propõe divisão focada nos mandatos das missões. As quatro fases que o autor identifica são: i) situações de tensão latente; ii) períodos de tensão em formação; iii) iminência de conflito armado; e iv) eclosão de conflito armado (GOWAN, 2011, p. 4)¹⁴⁶.

Segundo essa classificação, mandatos tipicamente relacionados com a fase “i” seriam atividades como a facilitação do diálogo entre as partes em temas de particular sensibilidade, como aqueles de caráter étnico ou econômico; a assessoria na produção de instrumentos jurídicos

144 Chamava-se UNOWA (United Nations Office for West Africa) quando de seu estabelecimento em 2001. A jurisdição sobre o Sahel foi agregada em 2016 e seu nome alterado de acordo.

145 United Nations Office for West Africa and the Sahel (sede em Dacar, Senegal); United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia (sede em Ashgabat, Turcomenistão); United Nations Office for Central Africa (sede em Libreville, Gabão).

146 O autor, na realidade, denomina os períodos *iii* e *iv* de “pré-Rubicação” e “pós-Rubicação”, respectivamente, em alusão à histórica travessia daquele rio romano por Júlio César, em 49 a.C., quando violou as regras da República e iniciou uma guerra civil.

que reduzam potenciais fontes de conflito; e o engajamento, perante as autoridades locais, em prol de comunidades em situação política desvantajosa (frequentemente considerada elemento com potencial de desestabilização).

Os mandatos afetos à fase “ii” seriam atividades tais como a oferta de mediação direta entre as partes em controvérsia; a coordenação de esforços diplomáticos de outros atores envolvidos na crise; e o fornecimento de apoio técnico para conter a escalada das tensões, segundo as necessidades das partes. Para o autor, a presença física da MPE é fundamental nesses casos, pois permite à Organização aprimorar seus conhecimentos políticos do conflito, bem como construir as relações interpessoais políticas necessárias à atuação eficiente.

Em relação à fase “iii” Gowan pondera que, ao contrário do momento anterior, um conflito na iminência de eclosão pode ser mais bem contido pela ação certa de um enviado especial *ad hoc* do que por uma MPE no terreno, frequentemente engessada por suas próprias regras burocráticas e por vezes impedida de oferecer o tipo de resposta célere que a situação exige. Recorda, a propósito, mediação exitosa de Kofi Annan no Quênia, em 2008, realizada sem o estabelecimento formal de uma entidade pela ONU.

Finalmente, em relação à fase “iv”, de conflito em andamento, o autor sopesa que “counterintuitively, political missions may still have a role to play in this scenario, urging the parties to at least limit the level of violence and maintain some channels of communication during the fighting” (GOWAN, 2011, p. 9). Nessas situações, seriam centrais mandatos como a coordenação de atividades de caráter humanitário e a facilitação do diálogo entre as partes em situações em que o contato direto se haja tornado impossível, bem como o apoio técnico específico, como para a elaboração de acordo de cessar-fogo (atualmente, esse é o mandato da UNSMIL).

Encontram-se, nos estudos acadêmicos sobre o assunto, outras formas de se classificarem as MPEs em função de seus mandatos.

Johnstone, por exemplo, propõe divisão em função do nível geográfico em que os mandatos são desempenhados: regional, bilateral, nacional e subnacional (JOHNSTONE, 2010).

No mesmo artigo, propõe, ainda, outra divisão: em função do aspecto temporal da missão em relação ao conflito, porém reconhece fases distintas daquelas apresentadas por Gowan: prevenção, conflito em andamento, implementação da paz e consolidação da paz (JOHNSTONE, 2010, p. 18-20).

Diehl e Balas (2014) propõem categorização em função dos múltiplos agentes que podem estar envolvidos no processo de paz, como a ONU, outras entidades regionais como a União Africana (UA) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e, finalmente, coalizões de países. Dividem-nas, assim, em paralelas, sequenciais ou híbridas.

A tabela apresentada na página seguinte, produzida a partir de dados do DPPA e do CSNU, complementados por documentação legislativa relevante, é ilustrativa dos diversos tipos de mandatos com os quais as MPEs do *Cluster III* efetivamente se ocupam hoje¹⁴⁷. A tabela agrupa os mandatos em categorias amplas de atribuições, denominadas “áreas de mandato” (*mandate area ou mandate component*). As áreas de mandato encontram-se definidas em documento disponível no Anexo III deste trabalho¹⁴⁸.

147 A tabela foi produzida, primordialmente, com dados obtidos pela ferramenta “Field Missions Dashboard”, elaborada pela Security Council Affairs Division, e complementada com informações de resoluções e decisões legislativas relevantes. A tabela limita-se às MPEs do *Cluster III*, UNAMA e UNAMI. Os mandatos das demais MPEs são menos complexos e poderiam ser resumidos como bons ofícios e mediação, para as MPEs do *Cluster I* e monitoramento de regimes de sanções, para as do *Cluster II*. O *dashboard* está disponível em: <un.org/securitycouncil/content/field-missions-dashboard>. Acesso em: 13 abr. 2021.

148 NAÇÕES UNIDAS. *Field Missions Dashboard Mandate Components*. Documento da Security Council Affairs Division (vide Anexo III).

Tabela I – Áreas de mandatos das Missões Políticas Especiais

Área de mandato\ Missão	BINUH <i>Haiti</i>	CNMC <i>Cameroon/ Nigéria</i>	UNAMA <i>Afganistão</i>	UNAMI <i>Iraque</i>	UNMHA <i>Iêmen</i>	UNITAMS <i>Sudão</i>	UNOCA <i>África Central</i>	UNOWAS <i>África Ocidental</i>	UNRCCA <i>Ásia Central</i>	UNSCOL <i>Libano</i>	UNSMIL <i>Libia</i>	UNSOM <i>Somália</i>	UNVMC <i>Colômbia</i>
Apoio a instituições governamentais			✓	✓		✓	✓				✓	✓	
Apoio a regimes de sanções			✓	✓		✓					✓	✓	
Apoio humanitário			✓	✓		✓		✓			✓		
Apoio a instituições de polícia	✓			✓		✓					✓	✓	
Apoio a instituições militares											✓		
Assistência eleitoral	✓		✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	
Cooperação e coordenação internacional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coordenação civil-militar			✓										
Desmilitarização/ controle de armas	✓		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
Questões relacionadas aos Direitos Humanos	✓		✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	
Estado de Direito e Questões judiciais	✓		✓	✓		✓		✓			✓	✓	✓
Informação ao público				✓		✓		✓					

Área de mandato\ Missão	BINUH Haiti	CNMC Cameroon/ Nigéria	UNAMA Afeganistão	UNAMI Iraque	UNMHA Iêmen	UNITAMS Sudão	UNOCA África Central	UNOWAS África Ocidental	UNRCCA Ásia Central	UNSCOL Libano	UNSMIL Libia	UNSOM Somália	UNVMC Colômbia
Monitoramento de cessar-fogo					✓	✓					✓		✓
Monitoramento de segurança / Patrulha / Dissuasão					✓						✓		
Processo político	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Proteção de civis, inclusive refugiados e deslocados internos			✓			✓							
Reforma setor de segurança			✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	
Segurança marítima							✓	✓				✓	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ONU.

Esse tipo de apresentação gráfica facilita a percepção da amplitude e variedade dos mandatos atribuídos atualmente às MPEs e, pela análise dos mandatos de forma agregada, permite algumas conjecturas. Nota-se, primeiramente, a grande flexibilidade das MPEs, imbuídas de numerosas e variadas tarefas. Em segundo lugar, é relevante observar que as áreas de mandato não guardam, *grosso modo*, relação direta com questões de segurança *stricto sensu* e, se são úteis para a manutenção da paz, são-no por meio de processo mais amplo, que privilegia o alcance da estabilidade política (e por vezes também econômica) dos países, em prol daquele objetivo ulterior. Outro ponto relevante é a conspícua presença de mandatos típicos de atividades de *peacebuilding* em quase todas as MPEs, ainda que, como visto anteriormente, poucas se classifiquem, de maneira estrita, como “escritórios de consolidação da paz”. Note-se, finalmente,

que o único mandato comum a todas as missões é a coordenação com outras entidades internacionais, o que demonstra como a profusão de mandatos similares entre distintas entidades pode causar superposição de tarefas e demandar, portanto, cuidadosa integração, de modo a evitar superfluidade de esforços.

A profusão de mandatos pode, contudo, ser desvantajosa, e convém estar atento a seus eventuais efeitos deletérios:

Giving primacy to politics can be difficult when a mission is carrying out multiple functions. On the one hand, situating a political mission within a peace-building office can provide leverage that a small political presence alone would not have. On the other hand, *political and development mandates do not mix easily as the former requires some distance from the government whereas the latter requires proximity* (JOHNSTONE, 2010, p. 21, grifo nosso).

Peter, ao tratar da questão da integração de distintas entidades da ONU focadas em ações humanitárias, apresenta crítica similar: “many aid actors are opposed to increasing integration on principle, as it blurs the distinction between military, political, and humanitarian action and subordinates humanitarian priorities to political agendas” (PETER, 2015a, p. 363).

Como consequência, afirmam os autores, as missões assumem acrescido risco de parcialidade de suas ações e subsequente perda de confiança das partes – fundamental para a eficaz consecução de engajamento político em situações de conflito. Afirmam, ainda, que a profusão de mandatos e atores pode dificultar a priorização e deixar as missões sem foco e mais propensas a percepção de fracasso, em razão de expectativas excessivamente altas por parte de todos os atores interessados, inclusive a própria Organização e os Estados membros.

De qualquer modo, a multidimensionalidade das MPEs e seus mandatos é tendência aparentemente consolidada: em 2013, as MPEs do *Cluster III* tinham, em média, seis áreas de mandato; hoje, como

já mencionado, contam com 7,8¹⁴⁹. A versatilidade dessa ferramenta e as diversas maneiras pelas quais pode ser moldada para lidar com diferentes tipos de situações de ruptura ou risco de ruptura da paz são uma das explicações para o fato de as MPEs terem ganhado tanto espaço na Organização.

2.2. Os processos decisórios relativos às Missões Políticas Especiais

As missões políticas especiais são estruturas políticas complexas no âmbito da Organização das Nações Unidas. No cumprimento do desígnio de apoiar os Estados membros na prevenção, gestão e solução de conflitos, relacionam-se com distintos órgãos e entidades das Nações Unidas, que, por sua vez, compartilham, em diferentes medidas e sob diferentes níveis de ascendência dos Estados membros, responsabilidades e atribuições em relação às missões. Consoante o arcabouço institucional vigente, órgãos e instâncias burocráticas pertinentes cumprem papéis concorrentes e complementares nos processos decisórios relativos às MPEs, com a função de provê-las de forma, conteúdo e meios. Compreender as atribuições e limites de cada um é importante para a análise de caráter geral que este trabalho se propõe a oferecer.

2.2.1. O Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Conselho de Segurança detém a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais e, para tanto, pode lançar mão de variadas medidas, a culminar com o uso da força, nos termos da Carta das Nações Unidas. Idealmente, porém, tenta valer-se da ampla gama de ferramentas menos extremas à sua disposição, como medidas de prevenção e solução pacífica de controvérsias. Tais soluções, quando possíveis, contam com mais amplo respaldo dos Estados membros, são potencialmente menos problemáticas para a Organização e,

149 Números compilados com base no documento A/68/223 e atualizados pelo *Field Missions Dashboard*.

frequentemente, têm a preferência dos Estados diretamente envolvidos¹⁵⁰. As missões políticas especiais integram essa categoria de ferramentas¹⁵¹ e, nessa qualidade, inserem-se na agenda do CSNU.

O papel do CSNU em relação às missões é precípuo. Entre as 38 MPEs atualmente em atividade, 29 têm origem em mandatos emanados diretamente de resoluções do Conselho de Segurança. Entre as demais, duas missões foram criadas pela Assembleia Geral¹⁵² e sete, por iniciativas do secretário-geral, embora, note-se, confirmadas pelo CSNU por meio de intercâmbio de cartas entre seu presidente e o SGNU¹⁵³. Ademais, qualquer que seja o procedimento do estabelecimento das missões, não é incomum que, posteriormente, diferentes aspectos de seus mandatos sofram adaptações por instrução do CSNU¹⁵⁴.

A decisão de estabelecer uma MPE tem caráter eminentemente político, frequentemente baseada em fatos ou eventos específicos, considerados os interesses de diversos atores centrais, como o país ou países diretamente envolvidos, particularmente o anfitrião, parceiros regionais e internacionais e a própria Organização, sobretudo por meio do CSNU¹⁵⁵. No processo de concepção da missão, a visão política obtida com base nas posições dos distintos atores centrais é o ponto de partida que informará todos os aspectos da missão, teóricos e práticos. Embora a participação do Secretariado seja fundamental nesse processo, pode-se

150 Três casos podem servir para demonstrar situações em que países taxativamente atuaram para que a presença da ONU no terreno se desse por meio de MPEs: na Colômbia, em relação ao monitoramento do acordo com as FARC (SEGURA e MECOULAN, 2017); no Nepal, em relação à missão que monitorou o fim da guerra civil, em 2007 (MARTIN, 2010); e no Sudão, em relação à missão sucessora da UNAMID (JACQUAND, 2020).

151 A questão das MPEs do *Cluster II*, painéis de peritos de monitoramento de regimes de sanções estabelecidos sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, é algo mais controversa, como abordado em outros pontos deste trabalho.

152 Os enviados especiais do secretário-geral para Mianmar e para a Síria, como se verá em item específico, adiante neste capítulo.

153 Carta do presidente do CSNU é um documento consensual com força decisória, de acordo com as regras de procedimento do órgão (SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p. 37).

154 Vejam-se, *e.g.*, os casos da UNOCA e do Escritório do Enviado Especial para a Síria. A UNOCA foi estabelecida por iniciativa do SGNU, por meio do intercâmbio de cartas número S/2009/697, mas o CSNU, mais recentemente por meio da Declaração Presidencial S/PRST/2019/10, alterou-lhe aspectos e redefiniu prioridades, como ocupar-se do acompanhamento do ciclo eleitoral na região e aprofundar a cooperação no sentido de reforçar a Comunidade Econômica dos Estados da África Central. No caso da Síria, a MPE, criada pela AGNU por meio da Resolução 66/253 A, teve posteriormente atribuições definidas pelo CSNU: a Resolução 2254 (2015), por exemplo, deu-lhe incumbências específicas para liderar negociações relativas à transição política e cessar-fogo.

155 NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 8 (vide Anexo VIII).

argumentar que o CSNU, como última instância decisória, é o órgão que retém a maior parcela de poder: ao aprovar o mandato, no nível estratégico, o Conselho define não apenas as prioridades e a dimensão da MPE, mas em que, objetivamente, se constituem as missões. Define, ademais, os parâmetros que servirão de base para medir seu próprio sucesso ou fracasso. Em geral, os interesses políticos em jogo têm precedência sobre considerações de caráter exclusivamente técnico e determinam como a missão se estruturará: “Security Council members in particular have always influenced the shape of UN missions, either through the institutional planning process or outside it” (JACQUAND, 2020, p. 3).

Segundo Johnstone, o respaldo do CSNU tem o condão de estender às entidades que atuam em seu nome significativa autoridade, e tanto mais autoridade terão tais entidades quanto mais elevado for o nível de convergência e atenção dos membros daquele órgão (JOHNSTONE, 2010, p. 23). No caso das MPEs, cuja atuação depende quase exclusivamente de seu poder de persuasão política, o fato de agir em nome do Conselho é sua principal fonte de legitimidade internacional (KUGEL, 2011, p. 3). Por outro lado, há que se ter presente que a peculiar dinâmica política que caracteriza o CSNU, com sua composição limitada, a presença de um grupo seletivo de países com inter-relações complexas e privilégios específicos, entre os quais o direito de veto, e, ainda, o caráter cogente de suas decisões, é fator de considerável influência no processo decisório relativo às MPEs.

A criação de uma MPE é, portanto, fruto de debates políticos ocorridos sob o marco dessas variáveis, em meio às quais se forja o consenso possível. O efeito dessa consideração sente-se, por vezes, de modo concreto no funcionamento das missões. Sensibilidades políticas podem limitar-lhes o escopo de atuação e, por conseguinte, a gama de objetivos realisticamente alcançáveis. Podem, igualmente, resultar em mandatos de difícil cumprimento, seja pela ausência (por vezes deliberada) de definições e elementos concretos, seja pela discrepância

entre propósito demasiado ambicioso e recursos financeiros insuficientes (KUGEL, 2011).

Nesse tipo de limitação, natural do processo político, outro elemento não menos crucial de *Realpolitik*, o poder dos membros permanentes do CSNU, pode ser contundente: “the most convenient options for P5 members on any given day may win out over carefully developed analyses and plans advanced by others” (EINSIEDEL, MALONE e UGARTE, 2016b, p. 14).

No recente caso da transição de uma OMP no Haiti (MINUJUSTH)¹⁵⁶ para uma MPE (BINUH)¹⁵⁷, Jacquand nota como os interesses dos Estados Unidos foram determinantes na elaboração da estratégia de transição (JACQUAND, 2020). Após 15 anos de atividade da ONU no Haiti por meio de duas sucessivas OMPs, os EUA demonstravam patente interesse na evolução do tipo de presença e defendiam a transição para uma MPE¹⁵⁸. No primeiro semestre de 2019, quando se discutia o cronograma de encerramento da MINUJUSTH e preocupações surgiram com o fato de que coincidiria com as eleições legislativas haitianas, os Estados Unidos defenderam que o CSNU não deveria condicionar o cronograma da transição ao calendário eleitoral do país – e fizeram valer sua visão. A República Dominicana, membro eleito do Conselho naquele ano, era contra o que via como uma saída açodada e prematura da OMP e propugnava pelo adiamento da transição. Pouco – ou virtualmente nada – pôde fazer frente aos EUA¹⁵⁹ e o encerramento da MINUJUSTH foi, de fato, confirmado para 15/10/2019. As eleições haitianas foram adiadas, por uma série de questões internas, e o impacto fez-se sentir na segurança e na estabilidade política do país, como a República Dominicana previra e temera.

156 Mission des Nations Unies pour l'Appui à la Justice en Haïti.

157 Bureau Intégré des Nations Unies en Haïti.

158 O discurso da Representante Permanente dos EUA junto à ONU na sessão em que se discutiu o último relatório do SGNU sobre o Haiti prévio ao encerramento da MINUJUSTH ilustra essa visão (S/PV.8641, de 15/10/2019).

159 Note-se que os demais membros do CSNU e o próprio Haiti desejavam o encerramento da MINUJUSTH. (Cf. telegramas 840/2019 [Ostensivo] de Delbrasonu e Documento S/PV.8502, de 03/04/2019 [Ata da sessão do CSNU]).

O CSNU cumpre, também, relevante papel de supervisão das MPEs uma vez estabelecidas. Recebe regularmente relatórios de andamento das missões e *briefings* dos SRSs e outras autoridades e, assim, realiza trabalho de constante revisão do êxito das missões na implementação de seus mandatos, e altera-os conforme necessário. Notável mecanismo adicional de controle é o fato de a limitada duração dos mandatos da maioria das MPEs sujeitá-las a renovações periódicas¹⁶⁰. A renovação do mandato oferece oportunidade regular para reajustes, inclusive com a possibilidade (e, por vezes, a ameaça) de encerramento. Eventualmente, essas sessões demonstram como o destino dessa ferramenta multilateral pode estar à mercê de questões alheias a sua substância, inclusive de natureza bilateral. Em setembro de 2019, o mandato da UNAMA esteve prestes a não ser renovado, quando a delegação chinesa ameaçou vetar a resolução caso não contivesse menção à sua iniciativa *Belt and Road*, veementemente oposta pelos EUA. Para resolver o impasse, o CSNU acabou decidindo por um *technical rollover* da resolução anterior e estendeu o mandato novamente, sem alterações¹⁶¹.

As decisões relativas às MPEs, como qualquer decisão do CSNU, são elaboradas sob o sistema de *penholdership*, em que um ou mais países lideram o processo de elaboração e negociação do texto. O sistema é fruto de modificações informais dos métodos de trabalho do Conselho e existe desde meados dos anos 2000. Cada item de agenda é atribuído a um membro do CSNU, com desproporcional participação dos P5 e, notadamente, dos P3 (EUA, França e Reino Unido). A liderança, uma vez consolidada, mantém-se indefinidamente e concentra considerável parcela de poder na mão do país-líder. No que diz respeito às MPEs, as lideranças competiam, em 2023, majoritariamente aos P5, com quatro exceções¹⁶².

160 Das 38 MPEs em atividade, apenas 13 têm mandato com prazo indeterminado. Trata-se das dez MPEs do *Cluster I* e três do *Cluster III*: o UNRCCA, CNMC e UNSCOL.

161 Cf. telegrama 2263/2019 de Delbrasonu (ostensivo).

162 Liderança de Brasil e Suíça para a Síria (somente em temas humanitários); liderança de Gana e Suíça para a África Ocidental; liderança de Japão e Emirados Árabes Unidos para o Afeganistão; e liderança do Equador para a MPE

Segundo Pontes, o sistema de *penholdership* “é um dos temas em que se manifestam mais claramente as deficiências que afetam os atuais métodos de trabalho do CSNU” (PONTES, 2017, p. 112). Na prática, como o país-líder (normalmente um P3), antes de circular sua proposta de texto, costuma pré-aprová-la com os demais P3 e, na sequência, ajustá-la com Rússia e China, esse método de distribuição de tarefas pode limitar sensivelmente a participação dos membros eleitos do CSNU no debate substantivo nas fases em que ele, realisticamente, mais importa¹⁶³. Alterações desse sistema, de modo a diluir o excessivo protagonismo dos P5 e melhor distribuir responsabilidades entre os membros eleitos, compõem parte central do debate em torno da reforma do órgão, no âmbito das chamadas “negociações intergovernamentais para a reforma do CSNU” (IGNs). A prática preocupa o Brasil, por afastar os demais países do centro do processo decisório¹⁶⁴. Como França, EUA e Reino Unido detêm a capacidade de *pen-holder* em relação à vasta maioria dos temas, são raras as decisões do CSNU que não resultem de iniciativa original de um dos P3, com China e Rússia simplesmente barrando iniciativas que não lhes interessam.

A expansão do escopo de atuação das MPEs, a que já se aludiu anteriormente, com seus mandatos mais amplos e complexos, é fruto de um processo para o qual as deliberações do CSNU são fundamentais. O fato de as missões atuais serem, frequentemente, multidimensionais e combinarem atribuições políticas, em sentido estrito, com mandatos diversos é consequência de escolhas políticas debatidas e ratificadas nesse foro, mesmo que eventualmente concebidas alhures. Em particular nos últimos 20 anos, decisões políticas tomadas no CSNU transformaram as MPEs na ferramenta que são hoje. Ao ter a última palavra sobre o

relativa à Resolução 1540 do CSNU (armas de destruição em massa) (SECURITY COUNCIL REPORT, 2023. 2023 *Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders*).

163 SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p.16.

164 Para seu mandato no CSNU em 2022/2023, o Brasil buscou ocupar a presidência do grupo de trabalho responsável pelos métodos de trabalho do Conselho, mas, não obteve sucesso. Diplomata de Delbrasonu, em entrevista, revelou que os P5, particularmente as delegações da Rússia e dos EUA, foram contrários à pretensão brasileira e bloquearam-na.

que, efetivamente, pode constituir-se como MPE e de que forma deve atuar, o CSNU demonstra a profundidade e a concentração de seu poder.

É interessante notar que, como resultado desse processo, o nexo entre os mandatos expandidos e a manutenção da paz e segurança, compreendida de maneira estrita, torna-se mais tênue, e enseja discussões quanto à própria competência do CSNU como órgão ideal para a gestão das missões ou, no mínimo, quanto à conveniência dos arranjos em vigor. Não se contesta que o nível e a forma de envolvimento do CSNU com as MPEs sejam consequências diretas de suas responsabilidades constitucionais em questões de paz e segurança, fruto, por sua vez, de delicado equilíbrio de poder e arranjos políticos nos quais se esteia a própria Organização. Reconhecer a validade e os benefícios desse sistema não significa, porém, afastar a possibilidade de cogitar o eventual aprimoramento de seu funcionamento. Martin, ao tratar da expansão dos mandatos das MPEs, imbuídos de elementos de *peacebuilding*, recorda as competências da Comissão de Consolidação da Paz e aduz, quanto à maneira ideal de geri-las:

When it comes to mandating and accountability arrangements for peace and security operations, the Security Council is the appropriate body to have oversight of those which require the deployment of international security forces. *It is questionable, however, whether it is the appropriate body to have oversight of transitional administrations, reconstruction and state-building, or broader peacebuilding.* Its relationship in this respect to the Peacebuilding Commission and the effectiveness of the latter are yet to be fully determined (MARTIN, 2010, p. 13, grifo nosso).

De fato, há reconhecimento, inclusive pelo CSNU, de que a CCP tem mandato para participar ativamente dos processos decisórios relativos às MPEs, sobretudo por meio de seu papel de aconselhamento. Na prática, porém, o CSNU historicamente recorreu com menos frequência à CCP do que poderia, e alijou-a frequentemente dos processos decisórios¹⁶⁵. O problema da concentração de poder do CSNU em relação às MPEs

165 O ponto será explorado detidamente no subitem 2.2.4 deste trabalho, relativo à CCP.

perpassa diversos aspectos do arcabouço institucional das missões. Oportunamente, o trabalho buscará identificar imperfeições decorrentes dos arranjos existentes e sugerir formas de corrigi-las ou mitigá-las.

2.2.2. O secretário-geral das Nações Unidas

A participação do secretário-geral das Nações Unidas no processo decisório relativo às MPEs dá-se por distintas formas e em diferentes níveis. Por um lado, como resultado das prerrogativas estabelecidas pelo Artigo 99 da Carta¹⁶⁶, pode identificar preocupações ou ameaças potenciais à paz e segurança internacionais e levá-las ao CSNU, ainda que de modo informal¹⁶⁷, e, assim, dar potencial ensejo à criação de MPEs. É, igualmente, amparado no uso tácito desse artigo que atua quando toma a iniciativa na criação de missões, particularmente em relação àquelas que se consubstanciam em seus enviados especiais¹⁶⁸. Por outro lado, como resultado dos poderes que se lhe incumbiram, nos termos do Artigo 97 da Carta das Nações Unidas, cumpre a função de *chief administrative officer* da Organização e é o responsável máximo pela gestão administrativa das MPEs, realizada pela complexa máquina burocrática do Secretariado, sob diretrizes dos Estados membros típicas do processo multilateral¹⁶⁹.

a) O SGNU como proponente de MPEs

Grande parte da autoridade do SGNU em questões de paz e segurança advém do Artigo 99 da Carta (DAY, 2019, p. 69), porém sua atuação com base no uso expresso do artigo tem histórico raro. Bellamy e Williams ponderam: “Because it would make little political sense for

166 “Artigo 99. O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

167 SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p. 89.

168 *Ibid.*, p. 89.

169 “Artigo 97. O Secretariado será composto de um secretário-geral e do pessoal exigido pela Organização. O secretário-geral será indicado pela Assembleia Geral mediante a recomendação do Conselho de Segurança. Será o principal funcionário administrativo da Organização” (Em inglês, o termo usado é “chief administrative officer”).

any Secretary-General to invoke Article 99 without the support of the permanent members of the Security Council, its formal use has been limited to three occasions”¹⁷⁰. Informalmente, porém, a situação é distinta: “Nevertheless, successive Secretaries-General have played at times active, independent roles in identifying concerns or potential threats to international peace and security and raising these informally with Council members [...]”¹⁷¹. Como exemplo pertinente e recente desse tipo de atuação do SGNU, em que se vale das prerrogativas daquele dispositivo legal para atuar em prol da solução de conflitos, pode-se citar o envolvimento do SG António Guterres com a situação do povo *Rohingya* em Mianmar. Em setembro de 2017, o SGNU dirigiu-se ao CSNU, a pedido de sete membros do órgão¹⁷², a respeito do agravamento da crise naquele país, com foco na possível ameaça que os eventos representavam para a paz e a segurança internacionais. Meses depois, com o intuito de acompanhar a situação e auxiliar na busca de soluções para a crise, foi efetivamente criada uma MPE para acompanhar a situação, no formato de enviado especial do SGNU¹⁷³. A Enviada Especial designada vem oferecendo, desde então, seus bons ofícios para auxiliar na solução da questão dos *Rohingya*.

O SGNU pode propor, por iniciativa própria, o estabelecimento de MPEs, conforme julgue conveniente para o cumprimento de suas funções. Por meio dessa prerrogativa, distintos SGNUs criaram MPEs relativas a alguns de seus enviados especiais¹⁷⁴. Criaram, igualmente, os três escritórios regionais atualmente existentes¹⁷⁵.

170 As três ocasiões, segundo os autores, teriam sido: “[...] over decolonization in the Congo (1960), in response to the Iranian hostage crisis (1979) and in relation to the armed conflict in Lebanon (1989)” (BELLAMY e WILLIAMS, 2021, p. 39).

171 SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p. 89.

172 Cazaquistão, Egito, França, Reino Unido, Senegal, Suécia e Estados Unidos.

173 Note-se, contudo, que em razão de discordâncias da Rússia e da China quanto à natureza da crise e suas soluções ideais, o tema não se pôde resolver no âmbito do CSNU e o mandato da MPE foi estabelecido pela AGNU, por meio da Resolução 72/248 (com o voto dissonante de ambos aqueles membros permanentes do Conselho). A ata do *briefing* está disponível no documento S/PV.8060.

174 Enviados Especiais para o Saara Ocidental; para o Chifre da África; e para o Iêmen. Ademais, o Representante da ONU para as Discussões Internacionais de Genebra (a respeito do conflito de 2008 entre Geórgia e Rússia).

175 UNOWAS, para África Ocidental e Sahel; UNRCCA, para a Ásia Central; e UNOCA, para a África Central.

As MPEs têm sido usadas com frequência na atuação do SGNU por meio de bons ofícios e podem propiciar engajamentos políticos exitosos. Day identifica quatro elementos essenciais para o sucesso desse tipo de atuação (e os quatro podem fazer parte de uma MPE bem estruturada): conhecimento profundo do conflito, ancorado em boas relações no terreno; intervenção tempestiva; ascendência sobre os principais atores do conflito; e a credibilidade pessoal do enviado do SGNU (DAY, 2019, p. 77). O autor nota, ainda, a conveniência da interação com entidades regionais (como a UA e a Economic Community of West African States [ECOWAS], no caso da África) e celebra a presença da ONU por meio dos escritórios regionais, pois possibilitariam melhor antever a eclosão de conflitos e mitigá-los: “The establishment of regional offices like UNOWAS and [...] UNRCCA has boosted the UN’s ability to maintain strong relationships and deep knowledge of conflict-prone areas” (DAY, 2019, p. 79).

Esse tipo de atuação do SGNU tem, porém, suas limitações. Recorde-se que é necessário endosso do CSNU para a criação de MPEs pelo secretário-geral, de modo que ele deve guiar-se pelos limites do que, realisticamente, pode ser alcançado na dinâmica geopolítica que rege aquele órgão. Franck, a respeito da conveniência desse tipo de ratificação intergovernamental, inclusive para o próprio SGNU, comenta:

[...] self-approved initiatives undertaken by the Secretary-General must either be completed within a reasonably short period of time, say 60 days, or thereafter be specifically authorized by a political organ with jurisdiction over the subject matter. No Secretary-General will want to take sole responsibility indefinitely (FRANCK, Thomas apud KIRGIS Jr. et al, 1986, p. 138).

Outro fator que restringe esse tipo de atuação do SGNU é a relutância que os Estados membros costumam ter ao estabelecimento de iniciativas de caráter puramente preventivo (GOWAN, 2011; WHITFIELD, 2010). Ainda mais determinantes podem ser os interesses políticos dos Estados membros, particularmente dos P5, em um conflito ou situação

específica, que, eventualmente, podem ser profundos o suficiente para impedir o consenso no CSNU¹⁷⁶. Em artigo em que analisa iniciativas do SGNU na área de gestão de conflitos em seus primeiros cinco anos de mandato, Gowan nota que Guterres fez menos do que parecia disposto a alcançar no início de sua gestão e conclui que uma das razões fulcrais terá sido a influência das dinâmicas políticas do Conselho: “Guterres appears skeptical that he can persuade the Security Council to act in a more unified way – and conscious that its division limits his influence. He may well be right” (GOWAN, 2021).

b) O SGNU como gestor das MPEs

No que se refere ao papel do SGNU como autoridade responsável pela administração das MPEs, conforme o mencionado Artigo 97 da Carta, sua participação antecede a criação formal das missões e perpassa toda sua existência. O processo de criação de uma MPE compõe-se de longa cadeia de passos burocráticos que envolvem distintos órgãos e unidades das Nações Unidas e outros atores relevantes. O envolvimento do secretário-geral dá-se desde as etapas iniciais, anteriores à efetiva adoção do documento legislativo que estabelecerá a missão. O Secretariado denomina esse estágio preliminar do processo “fase pré-mandato” e nele identifica passos estratégicos para a criação da MPE¹⁷⁷. Seu ponto de partida, via de regra, é a produção de documento chamado “Planning Directive”, elaborado pela “Strategic Planning and Monitoring Unit”, unidade integrante do gabinete do SGNU: “through these mission-specific directives, the secretary-general initiates the planning for a mission’s creation or reconfiguration by setting out expectations in terms of deliverables, planning timelines, and roles and responsibilities” (JACQUAND, 2020, p. 14). As etapas subsequentes do trabalho de planejamento costumam ter como ponto focal, na estrutura

176 Como no mencionado caso da enviada especial para Mianmar, cujo mandato terminou sendo estabelecido pela AGNU, após impasse no Conselho de Segurança.

177 NAÇÕES UNIDAS. Special Political Mission Start-Up Guide (vide Anexo VIII).

da Organização, a divisão geográfica responsável pelo país da MPE, salvo alguns casos muito específicos em que o eventual domínio técnico de outra área possa ter maior relevância para a missão¹⁷⁸.

Nessa etapa anterior à constituição do mandato, tem particular relevância o papel do Secretariado para apresentar uma visão unificada, formulada com a participação de diversos atores potencialmente interessados, com vistas a garantir coesão e coordenação no planejamento da MPE. Por meio dessa análise estratégica inicial¹⁷⁹, que congrega as visões das distintas entidades da Organização a lidar com questões políticas, de segurança, de desenvolvimento, humanitárias e de direitos humanos, entre outras relevantes para a situação específica, o Secretariado formula análise conjunta do caso e procura identificar necessidades particulares, objetivos prioritários e opções estratégicas para a atuação da ONU. Na medida do possível, e tendo presentes expectativas e limitações apuradas preliminarmente com os órgãos legislativos (normalmente o CSNU), o Secretariado apresenta esboço que contém, entre outros elementos, fases e cronogramas para a MPE, inclusive sua futura estratégia de retirada; avaliação de vantagens comparativas entre as entidades da Organização potencialmente aptas para a implementação de tarefas específicas (por exemplo, a própria MPE, o *country team* ou mesmo uma das MPEs com jurisdição regional); estrutura básica da MPE, incluindo componentes individuais e sua inter-relação; e, em se tratando de transição de outra entidade da ONU para uma MPE, eventual estratégia de coordenação no terreno¹⁸⁰.

178 É o caso de algumas MPEs do *Cluster II*, como o painel de peritos relativo à resolução 1540 (2004) do CSNU sobre não proliferação de armas de destruição em massa, que, no organograma da ONU, recai sob a responsabilidade do “Office of Disarmament Affairs”.

179 A atuação do Secretariado nesta etapa dá-se por meio das seguintes fases, para as quais são elaborados documentos específicos: “Planning Directive, Strategic Assessment, Technical Assessment, Mission Concept, Mission Support Concept, Security Risk Assessment, Configuration of a Planning Team, interaction with legislative bodies, mission funding, staffing structure and strategy, and an advocacy and communications strategy.” Descrição minuciosa de cada uma dessas etapas burocráticas estão disponíveis no documento “Special Political Mission Start-Up Guide”, contido no Anexo VIII.

180 NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 20.

Do ponto de vista formal e institucional, essa análise técnica serve de base para as deliberações legislativas necessárias, mas é essencial ter presente que, ao ser a ONU uma organização política, questões políticas não ficam à margem do processo. Os interesses, e particularmente as restrições, do país anfitrião servem de baliza para a concepção da MPE¹⁸¹ e devem ser respeitados, sobretudo se se considerar que a presença de uma MPE em seu território depende de sua aquiescência, inclusive por meio da celebração de acordo específico para a extensão de privilégios e imunidades ao pessoal da ONU¹⁸². Ademais, como se notou anteriormente, têm grande peso os interesses dos membros do CSNU, em especial dos permanentes. Peck afirma que “the Council does not always follow those recommendations [from the Secretariat] to the letter, and on occasion exerts pressure on the Secretariat to adjust its recommendations to the Council’s preferences [...]” (PECK, 2016, p. 458). O Secretariado não é alheio a essa dinâmica e, ao tratar da comunicação formal que o SGNU deve remeter ao Conselho quando propõe o estabelecimento de uma MPE, assim instrui seus servidores: “it is thus essential to prepare the Secretary-General’s letter *only following broad consultations with Council members and the host country*”¹⁸³.

Vencida a etapa de concepção e planejamento, com a aprovação do mandato intergovernamental da missão, caberá ao Secretariado a tarefa de geri-la, ao supri-la da melhor forma possível com os recursos humanos e financeiros aprovados pelos Estados membros (nem sempre condizentes com suas expectativas iniciais)¹⁸⁴.

181 Ian Martin, chefe da UNMIN, que operou no Nepal entre 2007 e 2011, conta como a missão teve de trabalhar com mandato mais limitado do que teria sido desejado pelo SGNU e pelo CSNU, em razão de restrições apresentadas pelo país anfitrião. Por opor-se à participação política demasiado ampla e profunda da missão, o Nepal limitou o papel da MPE, basicamente, ao monitoramento de armas e do acordo de paz e à assistência técnica no processo eleitoral subsequente ao fim do conflito. Martin atribui as restrições nepalesas à “deferência” do país a interesses que, no fundo, eram da Índia (MARTIN, 2010).

182 Em alguns casos, sobretudo naqueles dos escritórios de enviados especiais, é possível prescindir de acordo específico e valer-se da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 1946 (NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 41).

183 NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 21, grifo nosso.

184 Diversas unidades do Secretariado realizam esse trabalho. A maneira pela qual interação entre si sofreu importantes alterações em consequência das recentes reformas do Secretariado, sobretudo a do pilar de paz e segurança. O ponto será mais bem explorado no próximo subitem desta seção.

O apoio substantivo e logístico da sede da Organização, conhecido no jargão onusiano como “*backstopping*”, é fornecido à grande maioria das missões sobretudo pelo Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) e pelo Department of Operational Support (DOS). É de particular relevância a atuação do DPPA na elaboração e supervisão de diretrizes políticas às missões, por meio de suas divisões geográficas e de suas divisões com portfólio político específico, como as divisões de Policy and Mediation e de Electoral Assistance, conforme o caso. Ao DOS cumpre fornecer apoio logístico e operacional em questões práticas como aquisição de bens (*procurement*), contratação de pessoal e gestão do impacto ambiental das MPEs no terreno, por exemplo.

Outras unidades do Secretariado também contribuem para a gestão das MPEs. O Department of Management Strategy, Policy and Compliance (DMSPC) é o responsável pela consolidação dos documentos orçamentários das MPEs¹⁸⁵. A atuação do Secretariado no processo orçamentário é o ponto de partida para as profundas e prolongadas discussões intergovernamentais quanto ao tema. Para além do natural interesse que os Estados membros têm no escrutínio dos recursos financeiros com que contribuem para a Organização, a aprovação anual desses recursos oferece oportunidade periódica de reavaliação dos resultados das MPEs e reajustes que, frequentemente, têm natureza menos orçamentária do que política.

Finalmente, é interessante ter presente a dinâmica da coordenação entre o DPPA e o Department of Peace Operations (DPO) no que se refere à gestão das MPEs. Embora, de modo estrito, possa-se dizer que, idealmente, o DPPA ocupa-se das MPEs e o DPO das operações de manutenção da paz, há que se notar que, na prática, os departamentos interagem com frequência em relação a mandatos específicos. Por exemplo,

185 Após a recente reforma administrativa, aprovada pelas Resoluções 72/266-A e B da AGNU, as próprias MPEs elaboram a proposta inicial de seu orçamento e submetem-na à “Field Operations Financial Division”, do DMSPC, que a reajusta e finaliza. Para a realização desse trabalho, o DMSPC vale-se de sua maior proximidade com o processo deliberativo da V Comissão para tornar as propostas mais condizentes com o que, realisticamente, os Estados membros estão, normalmente, mais propensos a aprovar.

a divisão de “estado de direito” (*Rule of Law Division*), pertencente ao DPO, concentra o *backstopping* relativo a esse tipo de mandato para quaisquer missões no terreno, inclusive MPEs; já a divisão de assistência eleitoral, subordinada ao DPPA, é a responsável por dar diretrizes referentes a essa área de mandato a todas as missões, inclusive OMPs¹⁸⁶.

2.2.3. A Assembleia Geral das Nações Unidas

A Assembleia Geral tem atribuição para criar missões políticas especiais, normalmente por meio de sua plenária. Identificam-se, ademais, duas outras vertentes centrais em suas competências relativas às MPEs: o engajamento no nível do debate substantivo, particularmente no âmbito da IV Comissão (Política Especial e de Descolonização), e no nível da gestão administrativa, por meio da V Comissão (Administrativa e Orçamentária).

Feita a ressalva de que a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais cabe ao CSNU, nos termos do Artigo 24 da Carta das Nações Unidas, outros dispositivos desse instrumento delimitam o papel da Assembleia:

O artigo 10 outorga à AGNU autoridade para examinar e tecer recomendações aos Estados membros e ao Conselho de Segurança sobre qualquer assunto que esteja no âmbito da Carta e de seus órgãos, a menos que o CSNU esteja examinando a matéria conforme prescreve o artigo 12. Os artigos 11 e 14 especificam que esses assuntos podem incluir recomendações relacionadas à manutenção da paz e da segurança internacionais ou a qualquer outra situação que a AGNU julgue prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre nações. O artigo 13 estende o poder de recomendação da AGNU a temas econômicos, sociais, culturais, educacionais, sanitários e de direitos humanos. Por fim, o artigo 22 permite à AGNU criar órgãos subsidiários para o desempenho

186 O organograma conjunto dos dois departamentos (constante do Anexo VII) ilustra sua forma de operação. A questão enseja reflexão tanto do ponto de vista substantivo (a possível confusão entre ferramentas com distinções essenciais, abordada no Capítulo I), quanto do ponto de vista orçamentário (a estrita separação de fontes, já que o DPO é custeado, em grande parte, pelo orçamento das operações de manutenção da paz, com sua escala de contribuições diferenciada).

de suas funções. *No final dos anos 80, os membros da ONU passaram a interpretar esses artigos como proporcionando à AGNU suficiente competência legal para estabelecer missões civis, que atuariam em áreas não militares* (FONTOURA, 1999, p. 113, grifo nosso).¹⁸⁷

A questão da competência da Assembleia Geral em relação a temas de paz e segurança e seus limites frente às atribuições constitucionais do Conselho de Segurança retrocede ao início da Organização. O tema já foi objeto de extenso debate, e sobre ele já se manifestou a Corte Internacional de Justiça: “As clearly stated by the [International Court of Justice] in the Expenses opinion delivered in 1962, the ‘responsibility conferred’ on the Security Council is ‘primary’ not ‘exclusive’, and the Charter ‘makes it abundantly clear’ that the General Assembly is ‘also to be concerned with international peace and security’” (WHITE, 2015, p. 294).

Na prática, porém, a atuação da AGNU nessa seara ainda é, frequentemente, vista com alguma controvérsia. Mingst, Karns e Lyon opinam que “[...] the General Assembly is a cumbersome body for dealing with delicate situations concerning peace and security. It is a far better organ for the symbolic politics of agenda setting and for mustering large majorities in support of resolutions” (MINGST, KARNs e LYON, 2017, p. 30). Kennedy complementa: “it achieves much less when it entangles itself in security matters, where it often finds itself torn between its own ambitions on the one hand and the constraints of the UN charter on the other” (KENNEDY, 2006, p. 211).

De fato, ações concretas da Organização relativas à manutenção da paz e da segurança tendem a permanecer na esfera do Conselho de Segurança, e a atuação da AGNU é subsidiária e complementar. Especificamente quanto às missões políticas especiais, a prática demonstra que a AGNU apenas em raras ocasiões decidiu estabelecê-las. Em lista

187 As “missões civis” mencionadas pelo autor em seu texto, originalmente publicado em 1999, possivelmente configurar-se-iam, conforme a nomenclatura e prática atuais, como missões políticas especiais.

na qual o Secretariado elenca as 81 MPEs criadas desde 1990¹⁸⁸, há apenas seis cujos mandatos tiveram origem na AGNU: Missão Civil da OEA/ONU no Haiti (1993), Missão Especial das Nações Unidas no Afeganistão (1993), Escritório de Verificação das Nações Unidas em El Salvador (1996), Missão Civil Internacional de Apoio no Haiti (1999), Escritório do Enviado Especial do SGNU para a Síria (2012) e Escritório do Enviado Especial do SGNU para a Mianmar (2017). Entre as 38 MPEs atualmente existentes, somente duas foram criadas pela Assembleia Geral: os escritórios dos enviados especiais do secretário-geral para a Síria e para Mianmar¹⁸⁹. Em ambos os casos, a ação da AGNU ocorreu no contexto de impasses no CSNU, tendo as resoluções da Assembleia Geral sido adotadas com os votos contrários de dois membros permanentes do Conselho: Rússia e China¹⁹⁰.

Essa análise ensejaria duas conclusões: se, por um lado, a prática confirma que a AGNU efetivamente detém prerrogativa de criar MPEs quando julgue pertinente, por outro demonstra que os Estados membros parecem inclinar-se por manter fora de seu âmbito esse tipo de iniciativa concreta do pilar de paz e segurança. A criação da Missão na Colômbia, em 2016, pode demonstrar como os Estados membros de fato percebem o CSNU como mais ágil e adequado para esse tipo de ação, ainda que pudessem preferir, por considerações de natureza política, evitá-lo:

The government of Colombia was torn between going to the General Assembly or to the Security Council for the mission's mandate. Many in the government, particularly the minister of foreign affairs María Ángela Holguín strongly opposed the idea of having Colombia on the agenda of the Security Council and preferred a mandate from the General Assembly, which was perceived as less intrusive. The government, however, weighed

188 Informação suplementar número 26 ao Documento A/76/6 (Sect. 3)/Add.2. Vide Anexo II.

189 Seus mandatos originais foram criados, respectivamente, pelas Resoluções 66/253 e 72/248, da AGNU.

190 *Mutatis mutandis*, é interessante notar como informalmente prevaleceu, nesses casos, lógica semelhante àquela inerente à resolução “*Uniting for Peace*” (Resolução 377 (V) da AGNU, de 1950), que estipula que, caso o CSNU deixe de cumprir suas responsabilidades primárias em razão da falta de consenso entre seus membros permanentes, a AGNU poderá considerar o assunto e inclusive autorizar o uso da força. No caso específico da Síria, a questão de incluir, na resolução, referência expressa à “*Uniting for Peace*” chegou a ser ventilada, mas, por discordância de membros permanentes do CSNU, a proposta não prosperou.

a number of considerations, particularly the question of expediency, as a mandate from the Security Council would be processed faster and require a smaller lobbying campaign (SEGURA e MECHOULAN, 2017, p. 23).¹⁹¹

Já no tocante à função que a Assembleia Geral pode desempenhar como foro de debate mais amplo e teórico sobre o papel das MPEs como ferramentas para a consecução da paz e da segurança internacionais, sua atuação é mais conspícua. As diretrizes intergovernamentais que a AGNU estabelece, na qualidade de órgão capaz de conferir legitimação (e deslegitimação) normativa internacional (PETERSON, 2018, p. 119), vêm ajudando a moldar as MPEs e a consolidar muitas de suas características que atuais.

Desde 2013, existe na agenda da IV Comissão da AGNU item intitulado “Comprehensive review of special political missions”¹⁹². Nesse âmbito, o secretário-geral apresenta, anualmente, relatório por meio do qual presta contas aos Estados membros das atividades da Organização relativas às MPEs e os Estados membros, por sua vez, têm oportunidade de debater a questão e, via de regra, adotar resolução a respeito, com diretrizes políticas genéricas. A criação desse item de agenda, pela Resolução 67/123 da AGNU, foi impulsionada pela delegação do México e deu-se na esteira das discussões que, um ano antes, haviam começado a ocorrer, na V Comissão, sobre possíveis alterações no esquema de financiamento das MPEs¹⁹³. Na ocasião, embora não se tenham oposto à adoção da resolução, as delegações dos Estados Unidos, Reino Unido e França manifestaram preocupação com a eventual intrusão em assuntos que entendiam restringir-se ora à seara do Conselho de Segurança (em relação a aspectos concretos e práticos das MPEs e seus mandatos), ora àquela da V Comissão (em relação a seu esquema geral de financiamento

191 Em entrevista para esta tese, Tânia Patriota, ex-SRSG alterna para aquela missão, esclareceu, ademais, que ao Governo Santos interessava estabelecer a missão via CSNU também por entender que o órgão daria mais visibilidade ao acordo firmado com as FARC e passaria mensagem de maior legitimidade e sucesso ao público doméstico.

192 Vide, e.g., A/C.4/76/1 que contém a alocação de itens de agenda àquela comissão da AGNU para sua 76ª sessão.

193 A discussão sobre o financiamento das MPEs apoiava-se em recomendações do SGNU contidas no relatório A/66/340. Dada a controvérsia das discussões relativas à alteração do mecanismo de financiamento das MPEs, o item até hoje não foi decidido pela AGNU. O tema será objeto de estudo mais detido no subitem 2.4 deste capítulo.

e administração)¹⁹⁴. Essa preocupação ainda é premente, como se nota pela análise da resolução anual que o item de agenda gera¹⁹⁵.

É interessante notar o nível moderado de engajamento dos P5 nas discussões relativas às MPEs no âmbito da IV Comissão. Nos oito primeiros anos de existência do item de agenda (2013-2020), a Rússia pronunciou-se formalmente em cinco ocasiões; os Estados Unidos, em três (a última em 2015); o Reino Unido, em duas; e a França e a China, em nenhuma¹⁹⁶. Segundo diplomata estrangeiro entrevistado, embora os membros permanentes reconheçam a pertinência das discussões e, sobretudo, sua inevitabilidade, convir-lhes-ia não se aprofundar em polêmicas naquele foro, manter o debate tépido e, na prática, continuar valendo-se do manifesto poder que, de modo concreto, exercem via CSNU¹⁹⁷.

A evolução do debate conceitual no âmbito da AGNU demonstra a consolidação de algumas noções determinantes para a atuação das MPEs na atualidade. Nas resoluções específicas da IV Comissão, características centrais das missões, como sua flexibilidade e imparcialidade, o respeito à soberania dos países, o consentimento das partes envolvidas e a centralidade da apropriação e liderança nacionais, encontram-se, hoje, lado a lado a conceitos que se consolidaram ao longo dos últimos anos, específicos às MPEs ou transversais à atuação da ONU, como a relevância que podem ter para a consolidação da paz, o foco em seu papel na prevenção de conflitos e a importância de uma atuação transversal

194 Vide ata resumida da reunião, disponível no documento A/C.4/67/SR.23.

195 A mais recente resolução desse item foi a 76/83. Seu §3º estatui que a AGNU deve respeitar o âmbito de competência dos mandatos das MPEs – justamente o CSNU.

196 Vide atas resumidas das sessões pertinentes, disponíveis nos documentos: A/C.4/68/SR.20 e 25; A/C.4/69/SR.19 e 25; A/C.4/70/SR.16; A/C.4/71/SR.17, 18 e 23; A/C.4/72/SR.21 e 23; A/C.4/73/SR.21 e 23; A/C.4/74/SR.20; e A/C.4/75/SR.2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

197 Entrevista com diplomata estrangeiro realizada em 21/05/2021. Segundo o entrevistado, a participação dos P5 costuma dar-se pela atuação de bastidores da Rússia e dos EUA, no sentido de assegurar, pragmaticamente, que suas prioridades não sejam desconsideradas.

coerente entre parceiros regionais e outras entidades da Organização, como OMPs e *country teams*¹⁹⁸.

O debate relativo às MPEs na AGNU não se limita ao escopo específico da IV Comissão e também é influenciado por discussões ocorridas em outros âmbitos daquele foro. De notável relevância, por exemplo, são discussões relativas à consolidação da paz e paz sustentável, esfera na qual o papel das MPEs como ferramenta do pilar de paz e segurança é reconhecido. Sucessivas alterações no arcabouço de consolidação da paz, aprovadas pela AGNU, têm tido consequências na forma de atuação das MPEs. A Resolução 70/262, que aprovou a segunda revisão da arquitetura de consolidação da paz, deu força intergovernamental à concepção de que *peacebuilding* não se deveria limitar a situações de pós-conflito nem ser compreendido de forma fragmentada ou desconexa das questões políticas subjacentes. Plasmou, assim, a noção de que *peacebuilding* deve ser entendido como um processo essencialmente político, pertinente a todas as fases do *peace continuum*, e deu estrutura à ideia de que, para uma consolidação eficaz da paz, é necessária coordenação estreita entre os distintos pilares da Organização e diferentes atores no terreno. De Coning afirma a respeito: “[...] by 2017 the view that peacebuilding is essentially political and local had gained considerable ground. [...] What was understood as the essential added value of international peacebuilding interventions had shifted from resource mobilization to political accompaniment” (DE CONING, 2018, p. 301). Essa maneira de compreender o tema aproxima-o do papel desempenhado pelas MPEs.

A AGNU pode adotar, ademais, resoluções esparsas que digam respeito a missões específicas, e, assim, conferir-lhes respaldo e legitimidade e, eventualmente, suplementar seus mandatos. A Resolução 75/272, por exemplo, relativa ao UNRCCA¹⁹⁹, tem como escopo central

198 Uma análise comparativa entre a primeira resolução sobre o item (68/85) e a mais recente (76/83) demonstra a evolução desse arcabouço jurídico.

199 Centro Regional das Nações Unidas para Diplomacia Preventiva para a Ásia Central.

simplesmente reafirmar e apoiar as atividades desenvolvidas por essa MPE. Segundo Johnstone, o UNRCCA, estabelecido por iniciativa do secretário-geral, não contaria com grande entusiasmo do CSNU, o que explicaria, portanto, o fato de os países em sua agenda sentirem a necessidade de reafirmar sua importância por meio da AGNU (JOHNSTONE, 2010, p. 23). De modo semelhante, pela Resolução 75/79, relativa às atividades do Comitê Consultivo da ONU sobre Questões de Segurança na África Central, a AGNU reafirmou o mandato do UNOCA²⁰⁰ de apoio àquele órgão e especificou atividades que essa MPE deveria desempenhar.

Feitas essas considerações quanto à atuação da AGNU como foro de discussão substantiva relativa às MPEs, cabe, agora, ater-se a seu papel de órgão de supervisão administrativa e orçamentária das missões, realizado por meio da sua V Comissão. A V Comissão, nos termos das atribuições estabelecidas pela Carta²⁰¹, é a responsável pela aprovação do orçamento da Organização e pode, assim, decidir, de modo exclusivo, o nível adequado dos recursos financeiros e humanos de cada missão política especial. Dois pontos conferem particularidade à atuação da V Comissão e devem ser levados em consideração quando se examina a dinâmica de funcionamento desse órgão: o fato de as decisões da AGNU sobre temas orçamentários terem caráter vinculante para os Estados membros (ao contrário das demais decisões tomadas pela Assembleia Geral) e a recomendação de as decisões serem alcançadas, sempre que possível, de forma consensual²⁰². Para a atuação específica do Brasil, é importante notar, ainda, que as negociações relativas às MPEs se dão em capacidade nacional²⁰³.

200 Escritório Regional das Nações Unidas para a África Central.

201 A competência da AGNU para considerar, aprovar e ratear entre os Estados Membros os orçamentos da Organização deriva do Artigo 17 da Carta das Nações Unidas. A atribuição específica da V Comissão como responsável pelos temas orçamentários e administrativos consta de reiteradas decisões da AGNU. Na mais recente resolução relativa ao orçamento regular, por exemplo, está em seu §1º (Resolução 76/245).

202 A Resolução 41/213, em sua seção II, § 7º, estabeleceu que seria “desejável” que a V Comissão adotasse as decisões relativas ao orçamento estimado (*budget outline*) por meio do “*broadest possible agreement*”. Com os anos, os métodos de trabalho da Comissão estenderam a observância dessa prática a todas as suas decisões.

203 Assim como em relação às OMPs, não há posição comum do G77/China para as MPEs.

Para a realização de seus trabalhos, a V Comissão conta com o apoio do Comitê Consultivo para Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABQ, na sigla em inglês), órgão subsidiário da AGNU que analisa previamente as propostas orçamentárias do secretário-geral e as submete, com recomendações, à V Comissão. O papel do ACABQ tem grande relevância nesse processo: por meio da inspeção técnica e dos ajustes que propõe, redefine, na prática, a base a partir da qual a V Comissão discute o orçamento. Vale notar, ademais, que suas recomendações representam, com frequência, solução medianeira para dirimir contendas entre os Estados membros que se revelem insuperáveis²⁰⁴.

Além da submissão de documentos à V Comissão, o processo da aprovação orçamentária das MPEs envolve etapa na qual os Estados membros se reúnem com membros do Secretariado, inclusive os chefes das missões políticas especiais. A ocasião representa oportunidade para os Estados membros esclarecerem dúvidas e, frequentemente, reiterarem posições políticas; ao mesmo tempo, dá ao Secretariado chance de melhor justificar seus pedidos de recursos à V Comissão. O contato direto com os chefes das MPEs é inovação ao processo orçamentário introduzida pela reforma administrativa aprovada em 2018. Weiszegger avalia que essa interação direta teria adicionado transparência ao processo (WEISZEGGER, 2020).

Nos termos de suas competências legais, cabe à V Comissão realizar análise exaustiva dos recursos humanos e financeiros, com o objetivo de assegurar a execução eficaz dos programas e atividades mandatados, bem como a implementação das políticas correspondentes²⁰⁵. Dessa forma, a V Comissão altera o nível e a alocação de recursos solicitados; cria e extingue cargos; e audita a utilização de recursos aprovados

204 Veja-se, *e.g.*, o caso do orçamento das MPEs para 2021. Não seria exagerado concluir que foi resolvido, na prática, pelo ACABQ: impasses entre as delegações, agravados pelos métodos virtuais de negociação devido à pandemia de Covid-19, impediram o consenso e a V Comissão decidiu, após dois meses de discussões, simplesmente ratificar a totalidade das recomendações do ACABQ (vide Resolução 75/252 da AGNU).

205 Resolução 76/245, §1º.

anteriormente. Pode, assim, interferir na consecução de mandatos e, de modo subjacente, modificar áreas de ação prioritária das MPEs.

O interesse que os Estados membros têm no escrutínio dos recursos financeiros com que suprem as MPEs, na expectativa de que sejam gastos de acordo com os mandatos aprovados e de maneira eficiente, justifica apenas parte da importância que conferem ao trabalho da V Comissão. Nota-se, no processo anual de examinar e aprovar os orçamentos das missões, a politização de debates que, *prima facie*, supor-se-iam técnicos e financeiros. Coleman comenta a respeito: “UN financing debates may appear arcane, but they are never purely technical and rarely purely financial” (COLEMAN, 2017, p. 115). De fato, as discussões orçamentárias são oportunidade adicional para que os Estados membros frequentemente tentem alcançar, na prática, o que não puderam obter em outras instâncias ou, pelo menos, para reiterar suas posições políticas e manifestar suas eventuais discordâncias e insatisfações.

O recente debate acerca do financiamento da MPE relativa à implementação da Resolução 2231 (2015) do CSNU, sobre a questão nuclear do Irã, bem ilustra esse raciocínio. Os Estados Unidos haviam defendido, no Conselho de Segurança, a tese da reimposição automática do regime de sanções anterior ao Plano de Ação Conjunta e Abrangente (JCPOA, na sigla em inglês), após sua notificação de descumprimento dos termos desse plano pelo Irã²⁰⁶. Como tal posição não obteve êxito nas negociações no CSNU e o secretário-geral submeteu seu pedido de orçamento em conformidade com o mecanismo estabelecido pela Resolução 2231 (2015), a delegação dos Estados Unidos atuou, na V Comissão, para tentar encerrar a MPE e forçar o restabelecimento do regime anterior, por meio de significativo reajuste de recursos humanos e financeiros. A pretensão americana dificilmente obteria êxito (e, ao final, não prevaleceu), mas os Estados Unidos, possivelmente como

206 Essa reimposição automática, conhecida pelo termo “*snapback mechanism*”, suscitou complexas discussões e profundas divergências no CSNU, cujo exame foge ao escopo deste trabalho. O telegrama 2055/2020 de Delbrasonu contém análise sucinta, porém abrangente, do assunto. Expediente ostensivo.

estratégia para deixar patentes seu descontentamento e sua posição nacional, insistiram na permanência de seus parágrafos no texto, que, ao final, terminaram removidos por votação na V Comissão²⁰⁷.

Se tentativas de reversão de mandatos de modo tão conspícuo não prosperam facilmente na V Comissão, mesmo com o impulso do maior contribuinte ao orçamento da Organização, ajustes pontuais ocorrem de modo mais regular. As delegações da China e da Rússia, por exemplo, valem-se regularmente das negociações orçamentárias relativas às MPEs para demonstrar sua insatisfação com a condução das atividades do pilar de direitos humanos e mantêm a política de propor, reiteradamente, cortes de cargos e recursos relacionados com essa agenda²⁰⁸. A União Europeia, por outro lado, costuma utilizar as negociações orçamentárias das MPEs para fortalecer suas agendas prioritárias, como as relativas a gênero e desenvolvimento sustentável. Cuba inclui nas discussões, periodicamente, parágrafos por meio dos quais reitera sua oposição ao conceito de responsabilidade de proteger. O Brasil, juntamente com grupo de países em desenvolvimento, tem atuado para defender adequado nível de recursos às atividades de desenvolvimento levadas a cabo por MPEs.

A universalidade da composição da Assembleia Geral, bem como dos temas que integram sua agenda, oferece aos Estados membros oportunidades e ferramentas para envolverem-se no debate relativo às missões políticas especiais e buscar orientá-lo segundo suas visões políticas, com resultados variados. Se, por um lado, as discussões no âmbito da AGNU podem gerar decisões muito palpáveis, como o próprio estabelecimento de MPEs e o valor de seus orçamentos, podem, por outro, ensejar debates que, face à eventual atuação concorrente do CSNU, terão limitado alcance prático. Essa dicotomia, corolário da forma como

207 As emendas propostas pelos Estados Unidos foram removidas da resolução por iniciativa russa. A proposta teve 10 votos favoráveis, 110 votos contrários (incluindo os quatro outros P5) e 32 abstenções (entre as quais a do Brasil). A ata da sessão está disponível no documento A/C.5/75/SR.8.

208 No orçamento da UNAMI para 2019, foi aprovado parágrafo, proposto originalmente pela China, por meio do qual se impediu a criação de três cargos na área de direitos humanos (Resolução 73/279, seção XIV, §38). Em 2020, contudo, a China não obteve êxito na tentativa de abolir cinco cargos dessa natureza, em diferentes MPEs.

se concebeu o papel da AGNU na Organização, condiciona sua forma de engajamento no debate relativo às missões políticas especiais.

2.2.4. A Comissão de Consolidação da Paz

A Comissão de Consolidação da Paz (CCP)²⁰⁹ foi estabelecida em 2005 por resoluções concomitantes do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral²¹⁰, juntamente com o Escritório de Apoio à Consolidação da Paz e o Fundo de Consolidação da Paz²¹¹. A CCP fora criada como “a new intergovernmental body tasked with devising long term and integrated peacebuilding strategies for countries transitioning from war to peace, with a special focus on reconstruction and institution building efforts” (EINSIEDEL, MALONE e STAGNO UGARTE, 2016a, p. 850). Tinha o objetivo de preencher a lacuna institucional decorrente da falta de tratamento consistente pela ONU dos casos de países recém-egressos de conflitos em seus esforços de consolidação da paz²¹² e posicionava-se, *grosso modo*, entre o mandato do CSNU, focado na área de paz e segurança, e aquele do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), voltado para a área de desenvolvimento econômico e social. Nas palavras de Neves, a Comissão representava a “constatação de que, na ausência de atuação sistêmica na construção das bases sociais e econômicas que levam ao desenvolvimento, a paz não pode ser sustentada em países emergentes de conflitos ou tendentes a experimentá-los” (NEVES, 2009, p. 10).

A natureza das atividades pelas quais se pauta a CCP demonstra, assim, a interdependência entre desenvolvimento e paz.

Nos termos das resoluções que a criaram, a CCP atua por meio de três atividades principais: i) congregar os atores relevantes para angariar

209 A obra “Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira”, originalmente tese de CAE da Ministra Gilda Santos Neves, oferece uma visão abrangente e detalhada acerca do papel da CCP.

210 Resolução 60/180 da AGNU e Resolução 1645 (2005) do CSNU.

211 O *Peacebuilding Support Office* integra a estrutura do Secretariado e tem a função de prestar apoio à CCP, administrar o Fundo e assistir o SGNU em suas iniciativas na área de consolidação da paz. O *Peacebuilding Fund* é um fundo suprido com recursos voluntários para o financiamento de projetos de consolidação da paz em distintos países, integrantes ou não da agenda da CCP.

212 Telegrama 1510/2007 de Delbrasonu. Documento ostensivo.

recursos e aconselhar e propor estratégias para a consolidação da paz; ii) concentrar atenção nos esforços de reconstrução e de construção institucional, pelo apoio a estratégias integradas conducentes ao desenvolvimento sustentável; e iii) auxiliar na coordenação de todos os atores relevantes, integrantes ou não das Nações Unidas²¹³. Na prática, a agenda da Comissão dedica-se a temas tais como redução da desigualdade socioeconômica, reconciliação nacional, fortalecimento do Estado de Direito e da governabilidade, assistência eleitoral, reforma do setor de segurança e desmilitarização e controle de armas, incluindo a reintegração e a reinserção de combatentes (NEVES, 2009, p. 54). Essas são atividades que comumente integram os mandatos de missões políticas especiais, o que revela a afinidade dessas missões com a agenda da CCP²¹⁴. Embora a atuação das MPEs não esteja limitada a *peacebuilding*, é certo que se trata de elemento importante e frequente na composição de seus mandatos²¹⁵.

No processo de criação da CCP, foi profundamente debatida a questão de atribuir-lhe ou não função preventiva. Os países em desenvolvimento, sobretudo, eram contrários a incluir, na agenda da CCP, ações de prevenção em relação a países onde o conflito ainda não houvesse eclodido, pois temiam que mandatos dessa natureza servissem de subterfúgio a intervenções e investidas contra sua soberania (BERDAL, 2008; JENKINS, 2013). Na ocasião, o Brasil defendia o entendimento de que *peacebuilding* deveria idealmente compreender-se como conjunto de atividades relevantes em todas as fases de tratamento do conflito, inclusive no período anterior à sua eclosão (NEVES, 2009, p. 113). Ao final, a função preventiva não foi incluída nas atribuições da Comissão, porém a evolução do debate referente à consolidação da paz na ONU

213 Resolução 60/180 da AGNU, §2º e Resolução 1645 (2005) do CSNU, §2º.

214 A tabela da página 83 deste trabalho pode servir de apoio a essa afirmação.

215 A Resolução 76/83 da Assembleia Geral, intitulada "Comprehensive Review of Special Political Missions", faz numerosas referências ao papel das MPEs na consolidação da paz. Sublinha, ademais, a importância de o CSNU, a AGNU e o SGNU servirem-se da função de aconselhamento da CCP nas discussões relativas às missões, quando apropriado.

vem ampliando seu escopo para reconhecer a relevância da prevenção: as resoluções que aprovaram a revisão da arquitetura da consolidação da paz de 2016 “expanded the understanding of peacebuilding as activities to be undertaken not only in post-conflict situations but also in order to prevent conflict in the first place”²¹⁶. Essa ampliação conceitual tem importantes consequências para o tipo de interação que a Comissão pode ter com as missões políticas especiais, haja vista seu papel na área de prevenção de conflitos.

A Comissão é composta por 31 Estados membros²¹⁷ e pode reunir-se em configurações específicas, dedicadas ao acompanhamento sistemático da situação de um país determinado, ou em outros formatos mais flexíveis, com foco em países, regiões ou questões temáticas. Existem, atualmente, quatro configurações específicas em atividade: Burundi, Guiné-Bissau, Libéria e República Centro Africana²¹⁸. O trabalho mais recente da Comissão tem revelado preferência por formatos mais flexíveis, focados em áreas geográficas ou temáticas, o que amplia o escopo de atuação da CCP e pode criar oportunidades adicionais para interações mais substantivas com o CSNU²¹⁹.

O Brasil é atualmente membro da CCP, com mandato até o final de 2022. É, ademais, o presidente da configuração específica para a Guiné-Bissau desde seu estabelecimento, em 2007, e, nessa condição, pôde envolver-se de modo privilegiado em discussões relativas a

216 SECURITY COUNCIL REPORT, 2017, p. 2.

217 São sete membros eleitos pelo Conselho de Segurança (todos os P5, mais dois membros não permanentes), sete eleitos pela AGNU, sete pelo ECOSOC e mais cinco membros escolhidos entre os principais contribuintes de tropas e cinco entre os principais contribuintes aos orçamentos da ONU. O Brasil foi contra, no processo que estabeleceu a CCP, a presença automática dos P-5 na Comissão, mas sua posição não prevaleceu (vide telegrama 3608/2005 de Delbrasonu. Documento ostensivo).

218 Dada a relevância para o escopo deste trabalho, é importante esclarecer que, atualmente, não há nenhuma MPE em operação em país sob a égide de configuração específica. O BNUB, no Burundi, e o UNIPSIL, em Serra Leoa, tiveram suas atividades encerradas em 2014. O BINUCA, na República Centro Africana, e o UNIOGBIS, na Guiné-Bissau, encerraram-se, respectivamente, em 2015 e 2020. O UNOL, na Libéria, fora encerrado em 2003, antes da criação da CCP.

219 Afastar-se da rigidez que o sistema das “configurações específicas” impõe fora recomendação do Grupo de Especialistas que avaliou a Arquitetura da Consolidação da Paz em 2015 (vide documento A/69/968-S/2015/490, § 144). Nesse sentido, o relatório de atividades de 2020 da CCP esclarece que, desde 2016, a Comissão vem elevando o número de países e regiões aos quais dedica seus debates sem que, necessariamente, integrem sua agenda de modo formal. No ano de 2020, 15 países e regiões foram objeto de suas considerações (Documento A/75/747-S/2021/139).

peacebuilding na missão política especial que operou naquele país até 2020, o UNIOGBIS.

O engajamento da CCP em relação às missões políticas especiais dá-se por distintas formas. Esse envolvimento é tanto mais patente quando a Comissão se manifesta especificamente acerca da redação de resoluções sobre MPEs, por meio de recomendações ao Conselho de Segurança, mas pode ser igualmente relevante nas deliberações da Comissão relativas a países e regiões em geral ou a questões temáticas transversais, como a agenda de mulheres, paz e segurança, construção institucional e financiamento. Tudo isso pode afetar a concepção dos mandatos das MPEs.

A CCP, no cumprimento de sua função de aconselhamento ao Conselho de Segurança, tem-se expressado a respeito dos mandatos de missões políticas especiais e, assim, tido oportunidade de influenciar, em alguma medida, o processo decisório. O próprio CSNU e a AGNU, quando da revisão da arquitetura da consolidação da paz de 2016²²⁰, reconheceram a relevância das recomendações da CCP ao CSNU, particularmente em relação à formação, revisão e encerramento dos mandatos de operações de paz e em transições entre diferentes modalidades de presença da ONU no terreno²²¹. No cenário atual, em que cada vez são mais frequentes a redução e o encerramento de operações de paz, sobretudo as OMPs mais robustas e multidimensionais (COLEMAN e WILLIAMS, 2021), desvela-se oportunidade adicional para que a CCP interaja com o Conselho de Segurança em relação às missões políticas especiais.

De fato, o CSNU tem reiterado, nos últimos anos, a importância da interação com a CCP e a relevância de seu papel de aconselhamento, e a CCP tem-se valido dessas ocasiões para influenciar, na medida do possível, debates que digam respeito à sua esfera de atuação, inclusive

220 Resolução 70/262, §§8º e 9º da AGNU e Resolução 2282 (2016), §§8º e 9º do CSNU.

221 Por transição entendam-se o encerramento de uma OMP e a substituição por uma MPE (como nos recentes casos do Haiti e do Sudão), o encerramento de uma MPE e o estabelecimento de uma OMP (como no caso da Libéria em 2003) ou de outra MPE (como no caso da República Centro Africana em 2009) e, ainda, o encerramento de uma operação de paz e a assunção de funções pelo *country team* e/ou algum escritório com escopo regional (como no caso da Guiné-Bissau em 2020).

em relação a missões políticas especiais. Historicamente, porém, a relação entre os dois órgãos foi consideravelmente menos harmônica.

Durante os debates prévios ao estabelecimento da CCP, o CSNU já atuara para conter o escopo e a autonomia da Comissão, em nome de interesses dos P5, zelosos de suas prerrogativas e privilégios na área da preservação da paz e segurança internacionais (JENKINS, 2013; KMEC, 2017). É o que explica, por exemplo, o fato de a CCP ter sido estabelecida como subsidiária a dois órgãos principais, de modo concomitante, o CSNU e a AGNU – arranjo até então inédito na Organização (KMEC, 2017, p. 309). Einsiedel, Malone e Ugarte afirmam que os P5 não estavam interessados “in working through an oversized body that was not established as the Council’s exclusive subsidiary organ” (EINSIEDEL, MALONE e UGARTE, 2016a, p. 851).

Assim, a primeira década da CCP, do ponto de vista de sua relação com o CSNU, foi marcada por reticência por parte do Conselho, que buscava proteger-se do que considerava imissão em suas atribuições. Para tanto, lançava mão de medidas como a recusa em permitir a participação da CCP em consultas informais (onde se forjam, na prática, os mandatos que o Conselho decide) e hesitava em recorrer mesmo ao papel de aconselhamento da Comissão (PONTES, 2017). Esse quadro acarretou generalizada frustração:

For much of its existence, the Peacebuilding Commission [...] has been looked at cynically by some members of the Security Council, as not providing much added value to the Council’s work. Council members, but also the UN general membership and many among the staff in the UN Secretariat, have viewed the PBC as something of a disappointment. They have questioned its ability to advise about conflict-affected situations and have found its meetings redundant, duplicating discussion and information provided by the Secretariat during Council sessions. The PBC’s supporters, in turn, have criticised the Council for not being receptive to working with the PBC, thus limiting its ability over the years to demonstrate its value.²²²

222 SECURITY COUNCIL REPORT, 2017, p. 2.

Assim, a segunda revisão da arquitetura da consolidação da paz, adotada em 2016, dedicou-se, entre outros pontos, a tentar solucionar deficiências e a dar novo impulso ao trabalho da CCP. As resoluções aprovadas reiteraram a importância do papel de aconselhamento da Comissão e a “intenção” do Conselho de Segurança de “regularly request, deliberate and draw upon the specific, strategic and targeted advice of the Peacebuilding Commission”²²³.

Embora não se tratasse de inovação, pois a CCP já fora originalmente incumbida desse tipo de função, sua reafirmação nas resoluções (com posterior reiteração em pelo menos duas declarações presidenciais)²²⁴, demonstrava renovado compromisso com resguardar o papel inicialmente concebido para a CCP, ao menos no nível do discurso. Em publicação de auspicioso título “The Peacebuilding Commission and the Security Council: From Cynicism to Synergy?”, na qual analisa a reforma da arquitetura da consolidação da paz de 2016, o *think tank* “Security Council Report” afirma que, apesar de ainda haver certo ceticismo quanto ao papel da CCP como fonte de apoio ao trabalho do Conselho, “there have been clear signs of increasing Council engagement with the PBC and openness on the part of P5 members”²²⁵.

Dois casos recentes de participação da CCP em processos negociadores do CSNU relativos a MPEs evidenciam essa possível inclinação do Conselho. O primeiro refere-se à aprovação do mandato final do UNIOGBIS. Em fevereiro de 2020, a CCP transmitiu ao Conselho de Segurança carta com comentários e recomendações relativas ao encerramento daquela MPE e a futura transferência de funções ao *country team*, ao UNOWAS e outros parceiros. Por meio desse documento, debatido no âmbito da configuração específica para a Guiné-Bissau, a CCP sugeria ao CSNU que, na redação da resolução que governaria o

223 Resolução 2282 (2016), §8º do CSNU e Resolução 70/262, § 8º da AGNU.

224 Declarações presidenciais do CSNU 2017/27 e 2018/20, que reafirmaram a intenção do órgão de solicitar com regularidade o aconselhamento da CCP em suas deliberações relativas à consolidação da paz na elaboração e revisão dos mandatos de MPEs e OMPs.

225 SECURITY COUNCIL REPORT, 2017, p. 10.

período remanescente do mandato do UNIOGBIS, incluisse pontos como a continuação do apoio da missão ao governo local no combate ao tráfico de entorpecentes; a necessidade de envolver ativamente o governo local no processo de transição; e a importância de coordenar o apoio de parceiros internacionais nos esforços do país pelo fortalecimento de suas instituições. Esses pontos, entre outros, de fato constaram da Resolução 2512 (2020) do CSNU, que encerraria o mandato do UNIOGBIS²²⁶.

Por sua vez, e também em 2020, o segundo caso refere-se à renovação do mandato do UNOWAS, missão política especial de caráter regional, dotada de importante elemento de atuação preventiva. Nessa ocasião, a CCP envolveu-se no processo negociador do CSNU e logrou alterar pontos da proposta inicial do SGNU. Na peça de aconselhamento transmitida ao Conselho de Segurança e em interações informais entre os órgãos, a CCP externou preocupação com questões como excessiva autonomia do UNOWAS para liderar e coordenar ações de desenvolvimento sustentável, o que poderia representar intrusão do CSNU em tema alheio a suas prerrogativas constitucionais. Na mesma linha, a CCP envolveu-se no debate quanto à pretendida incorporação, ao mandato do UNOWAS, de visões que reforçavam o chamado “nexo clima-conflito” e logrou afastá-las²²⁷.

Para o Brasil, tradicional defensor de uma CCP ativa e eficaz, interessa aproveitar as oportunidades que o atual estado de suas relações com o CSNU pode propiciar. A coordenação entre os dois órgãos é prioritária para a atuação do Brasil no CSNU durante seu mandato 2022/2023. No caso dos mandatos de MPEs, os dois exemplos relatados demonstram ganhos concretos que a interação eficaz com o Conselho tem o condão de gerar. Os debates podem servir não apenas para estabelecer a CCP como instrumento para a efetiva correção de visões das quais o país discorda nos mandatos das MPEs, mas também para fortalecê-la como foro para a promoção das posições brasileiras nas interseções

226 Cf. telegrama 1406/2020 de Delbrasonu. Documento ostensivo.

227 Cf. telegrama 87/2020 de Delbrasonu. Documento ostensivo.

entre paz, desenvolvimento, segurança e direitos humanos. No capítulo 4, serão apresentadas ações específicas que o Brasil pode explorar em sua atuação na CCP e no CSNU com tais objetivos.

2.3. As reformas do Secretariado e as MPEs

Assim que assumiu a função de secretário-geral, em janeiro de 2017, António Guterres apresentou aos Estados membros sua intenção de levar a cabo reformas na Organização. Já em seu primeiro pronunciamento formal ao CSNU, a 10 de janeiro de 2017, Guterres delineou sua iniciativa de promover reformas na arquitetura de paz e segurança, na administração e no sistema de desenvolvimento, com o objetivo genérico de promover maior integração entre os pilares da Organização em prol da paz e segurança internacionais²²⁸.

A reforma do sistema de desenvolvimento deu-se por meio da Resolução 72/279 da AGNU. Entre as três reformas, foi a que afetou de modo menos direto as missões políticas especiais (BOUTELLIS e NOVOSSOLOFF, 2017), mas trouxe algumas mudanças relevantes para o arcabouço no qual operam, baseadas no fortalecimento da autoridade e da liderança dos coordenadores residentes da ONU. Assim, a reforma reafirmou a ascendência da figura do coordenador residente sobre todas as entidades do sistema de desenvolvimento presentes no terreno, de modo a propiciar maior coordenação e integração entre elas. Nos contextos em que, ao lado do “UN Country Team”, também opera no terreno alguma MPE, esse tipo de trabalho coordenado reforça a visão de que é necessário superar a mentalidade de atuação compartimentada não apenas no pilar de desenvolvimento, mas também no pilar de paz e segurança (BOUTELLIS e NOVOSSOLOFF, 2017, p. 29). Esse modo de operar tem implicações concretas nas atividades das MPEs, pois demanda coordenação entre a missão e o *country team* de modo a evitar conflitos de

228 Cf. Remarks to the Security Council Open Debate on “Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace”.

autoridade e superposição de tarefas, particularmente porque as MPEs atuam, com frequência, na seara do desenvolvimento ao implementar seus mandatos. O Comitê Executivo do Gabinete do SGNU²²⁹, ao qual compete assegurar a coerência e o alinhamento de políticas nas ações da Organização, desempenha papel relevante para esse fim.

Merece atenção especial o caso de MPEs que operam de modo estruturalmente integrado com o *country team*²³⁰. Nelas, o representante especial altermo do secretário-geral acumula as funções de coordenador residente e de coordenador humanitário, conforme o caso. Trata-se de missões complexas e multidimensionais, nas quais a unificação da chefia aprimora a coordenação entre os objetivos mais pontuais normalmente a cargo da MPE e o trabalho de mais longo prazo na área de desenvolvimento aos quais se dedica o *country team*. Tal arranjo reduz, por certo, a ocorrência de sobreposições e duplicações de esforços na ação das distintas entidades da ONU no terreno.

As outras duas vertentes das reformas do SGNU fizeram-se sentir de modo mais óbvio na operação das MPEs. Trata-se da reforma da arquitetura de paz e segurança²³¹, que buscou priorizar a prevenção de conflitos e a integração do pilar como um todo, inclusive pela alteração de linhas de comando da burocracia, e da reforma administrativa, que introduziu mudanças em procedimentos de gestão interna e em atribuições e competências individuais.

A reforma da arquitetura de paz e segurança inspirou-se, em grande medida, em recomendações do Relatório HIPPO, o qual identificara, anos antes, a necessidade de mudanças estratégicas na forma de agir do pilar

229 Essa unidade, diretamente ligada ao Gabinete do SGNU, foi criada no contexto das reformas com o intuito de assegurar uma visão unificada na ação da ONU. É composta pela alta chefia do Secretariado.

230 Seis MPEs operam em um “*structurally integrated setting*”, e seus chefes são “*double or triple-hatted*”, conforme a terminologia do Secretariado. São elas: UNSOM, UNSMIL, BINUH, UNAMA, UNAMI e UNSCOL (cf. Documento A/75/6 (Sect.3)/Add.1, p. 33).

231 “The goals of my proposal [on peace and security reform] are to: (a) prioritize prevention and sustaining peace; (b) enhance the effectiveness and coherence of peacekeeping operations and special political missions, ensuring the primacy of politics and flexibility of approach; (c) make the peace and security pillar more coherent, nimble and effective through a ‘whole-of-pillar’ approach to address fragmentation; and (d) align the peace and security pillar more closely with the development and human rights pillars” (A/72/525, §14).

de paz e segurança com o objetivo de tornar a atuação da Organização mais eficaz. Nem todas as recomendações daquele relatório, porém, foram consideradas pelo secretário-geral ao apresentar sua proposta aos Estados membros: sugestões como o estabelecimento de uma conta unificada para o financiamento das operações de paz (OMP e MPE) e a criação de um departamento único dedicado a questões de paz e segurança, por exemplo, foram deixadas de fora, em razão da sua provável inviabilidade política (dada, sobretudo, a discordância dos P5)²³². A reforma foi aprovada pela Assembleia Geral por meio das Resoluções 72/199, em 2017, e 72/262-C, em 2018.

Entre os objetivos mais abstratos preconizados pela reforma encontravam-se a priorização da prevenção e a aposta redobrada na primazia de soluções políticas para os conflitos. Embora não se tratasse de novidade – afinal, tanto a prevenção de conflitos quanto a atuação política são da essência da ONU –, a centralidade que o secretário-geral passa a conferir a esses objetivos ajudou a impulsionar mudanças na Organização concebidas para torná-la mais flexível para responder a crises emergentes. Ademais, a reforma fortaleceu a área de *peacebuilding* com mais servidores e posicionou-a na estrutura do DPPA, “in order to highlight the connection between peacebuilding and prevention and to facilitate the direction of peacebuilding efforts towards prevention” (BELLAMY e WILLIAMS, 2021, p. 117). Nesse contexto, as MPEs, ferramentas flexíveis e adaptáveis, e com papel na área de consolidação da paz, ganharam mais relevância.

A reforma da arquitetura de paz e segurança introduziu, também, alterações na estrutura de gestão das MPEs. Uma antiga deficiência da estrutura organizacional foi resolvida, ao menos parcialmente, com o

232 “The proposal was a compromise between what was deemed politically feasible – as it does not challenge the control of the five permanent members of the Security Council over key departments and positions – and what was desirable from a management point of view” (BOUTELLIS e NOVOSSELOFF, 2017, p. 32). É interessante notar como, no jogo de poder inerente à forma como as grandes potências, em particular os P5, tratam a Organização, alguns departamentos de notável importância são uma espécie de *chasse gardée* de alguns países. O DPO tem sido liderado por nacionais franceses desde 1997; o DPPA foi liderado por nacionais soviéticos entre 1952 e 1993 e, desde 2007, por nacionais americanos; e o DESA, por nacionais chineses desde 2007.

fim daquilo que críticos percebiam como uma separação rígida e artificial entre um departamento político, com atuação transversal na Organização (o antigo DPA), e um departamento exclusivo para as questões relativas às operações de manutenção da paz, inclusive suas questões políticas (o antigo DPKO). Martin sintetiza o ponto:

HIPPO directed some of its most trenchant criticism at the dysfunction of the departmental configuration which saw persistent infighting between the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and the Department of Political Affairs (DPA). *The secretary-general has restructured the peace and security departments to seek to overcome the duplication and rivalry of regional divisions in two departments.* The single political-operational structure under regional assistant-secretaries-general reporting to both the under-secretaries-general for political and peacebuilding affairs and for peace operations can ensure that peace operations are designed and managed within their regional context, promote integrated analysis and strategies, and achieve smoother transitions along the spectrum of peace operations (MARTIN, 2020, sem página, grifo nosso).

A reforma unificou²³³, assim, o gabinete executivo dos dois departamentos e as divisões geográficas que prestavam *backstopping* às OMPs e às MPEs. Buscava dar mais coesão e unidade ao acompanhamento de processos políticos pela Organização. O problema da descontinuidade de visão que o sistema anterior propiciava tornava-se particularmente conspícuo nos casos de transição, como na retirada de uma OMP, liderada pelo então DPKO, e a assunção de uma MPE, liderada pelo então DPA. Com a reforma, “responsibility for providing this support in any given country lies with one shared regional division, regardless of the nature of the UN presence” (JACQUAND, 2020, p. 6). A primeira experiência de transição sob a nova estrutura ocorreu no Haiti, quando da substituição da MINUJUSTH pelo BINUH. Para o Secretariado, os novos arranjos da reforma “helped ensure continuity of staff in the Haiti backstopping

233 A nova estrutura foi aprovada pela Resolução 72/262-C da AGNU, parte III, §§ 4º e 6º. O organograma conjunto do DPPA e do DPO (Anexo VII deste trabalho) ilustra graficamente a alteração.

team, thereby maintaining institutional memory and seamless support and guidance from Headquarters throughout the transition”²³⁴.

A reforma administrativa movida pelo SG António Guterres deriva, de certa forma, da reforma de paz e segurança, no sentido de que se propunha a auxiliar na realização de seus objetivos (BOUTELLIS e NOVOSSELOFF, 2017), ao aperfeiçoar o sistema como um todo. Compunha-se de três grandes componentes: alteração de estruturas burocráticas na sede da Organização com o fim de prestar melhor serviço de apoio às operações no terreno; delegação de maior autoridade administrativa e autonomia de ação aos gerentes no terreno; e alterações no processo orçamentário de modo a estabelecer elo mais claro entre recursos disponíveis e mandato, além da anualização do ciclo (WEISZEGGER, 2020, p. 1). Foi aprovada pela AGNU pelas Resoluções 72/266-A, em 2017, e 72/266-B, em 2018.

A criação de um “Department of Operational Support” (DOS) em substituição ao antigo “Department of Field Support” visou a estabelecer uma repartição central para a prestação de apoio logístico a todas as unidades da ONU, fossem elas MPEs, OMPs, comissões regionais, escritórios descentralizados ou o sistema de coordenadores residentes. Tratava-se de mais um elemento a corroborar a visão de que uma abordagem holística e integrada na consecução dos mandatos da Organização seria a forma mais eficiente de alcançar seus objetivos.

A questão da concessão de maior autonomia aos gerentes encarregados das unidades descentralizadas da ONU no terreno, inclusive as MPEs, deu-se por meio de novo arcabouço da “*delegation of authority*”, instrumento que lhes aumentou a latitude de ação – e as responsabilidades. As novas regras eliminaram camadas de burocracia e, no caso dos chefes de operações de paz, deu-lhes “more authority to act and be directly involved in decisions related to the management and utilization of resources in implementing mandates” (WEISZEGGER,

234 Informação suplementar de 25/11/2020 ao documento A/75/6(Sect.5).

2020, p. 2). No novo sistema, podem, por exemplo, realocar fundos orçamentários e pessoal, dentro de determinados parâmetros, sem necessidade de prévio aval da sede, segundo a ideia de trazer a tomada de decisão “*closer to the point of delivery*”²³⁵.

A reforma trouxe, ainda, significativas alterações no processo orçamentário da ONU. O retorno a um ciclo anual, após quatro décadas de orçamento bienal, é, certamente, sua faceta mais evidente, e de particular interesse para as MPEs. Gestão de conflitos é tarefa dinâmica, com alto grau de imprevisibilidade, e sofria considerável defasagem em um sistema de solicitação bienal de recursos, inepto para lidar a contento com mudanças de situação no terreno. O Secretariado identificara a necessidade de solucionar essa assincronia já em 2011, em relatório no qual sugeria, entre diversos outros pontos, a anualização dos orçamentos das MPEs e seu alinhamento com o ciclo orçamentário das OMPs²³⁶. A reforma também eliminou instâncias na submissão do orçamento das MPEs, ao reconhecer de modo mais claro sua natureza de *field-based*²³⁷. Criou, assim, mais um ponto de contato com as OMPs.

Cada qual à sua maneira, as três reformas impactaram as missões políticas especiais, tanto em aspectos conceituais relativos a seu mandato e a suas funções, quanto em aspectos práticos relativos à sua gestão burocrática. Alguns elementos introduzidos pelas reformas, ao buscar dar mais coerência ao funcionamento do pilar de paz e segurança, corroboraram a visão de que as ferramentas à disposição da ONU para a gestão de conflitos denominadas conjuntamente como “operações de paz” podem ser mais eficazes se compreendidas e geridas de modo integrado, conforme sugerido pelo Relatório HIPPO em 2015. Como consequência, tem-se atualmente um cenário em que se elevou a importância relativa

235 A/72/525, § 9.

236 A/66/340.

237 Também como fruto do novo sistema de *delegation of authority* e maior responsabilidade dos gerentes, os chefes das MPEs passam a ser a principal autoridade na confecção do pedido inicial de recursos e submetem-no à “Field Operations Financial Division”, de onde segue diretamente para o ACABQ. Anteriormente, além de não passar por essa divisão, havia uma instância adicional, a “Programme Budget Division”. O sistema atual é o mesmo que rege os pedidos de recursos das OMPs.

das MPEs no sistema e se estruturou de modo mais claro sua interação com as OMPs.

As reformas, concebidas pelo Secretariado com base não apenas em sua experiência prática, mas também no conhecimento técnico de grupo de estudiosos²³⁸, balizam-se, ainda, pelas posições dos Estados membros. Afinal, no processo intergovernamental que marca a Organização, aprova-se o que o consenso político possível permite que se aprove. Note-se, por exemplo, aquilo que o Relatório HIPPO idealizava como um “Department of Peace Operations”: uma unidade que centralizaria a gestão substantiva das MPEs e das OMPs, em reconhecimento de que todas integram “bandas” de um mesmo espectro²³⁹. A proposta, possivelmente julgada como demasiado radical pelos Estados membros, não prosperou²⁴⁰. Se por um lado, o conjunto dos Estados membros reconhece a existência desse “*spectrum of peace operations*” e a importância da ação flexível da ONU, por outro, ainda defende, com razão, que há diferenças fundamentais entre operações eminentemente civis e militares que demandam algum nível de especialização por parte do Secretariado²⁴¹. Ao final, aprovou-se um sistema híbrido, com a engenhosa fusão de unidades responsáveis por dar *backstopping* às operações de paz, porém com a preservação de linhas de comando distintas, em reconhecimento de suas diferenças fundamentais.

238 Deriva do relatório HIPPO grande parte das visões que permearam as reformas, mas outros estudos também lhes foram relevantes, como o anterior Relatório Brahimi, do ano 2000, e, ainda, o relatório do “Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture”, de 2015.

239 “The reform of DPKO into DPO was driven by the perceived need – identified already by Ban [Ki-moon] – to think more flexibly about the types of field missions that the UN might deploy to prevent conflicts and ensure that non-military missions are given the same financial, political and logistical support as military operations” (BELLAMY e WILLIAMS, 2021, p. 117).

240 A propósito, a Resolução 72/262C endossou recomendação do ACABQ para que o Secretariado apresentasse critérios claros que embasassem sua proposta de colocar UNAMA e UNAMI sob a coordenação do DPO, enquanto as demais MPEs permaneceriam sob o DPPA. Tais critérios teriam contribuído imensamente para o debate acerca da natureza das MPEs, mas o Secretariado julgou que a recomendação teria sido prejudicada pela decisão de manter as duas missões sob o DPPA e não a implementou.

241 Martin (2020) lamenta a prevalência dessa visão: “Central to HIPPO’s June 2015 report was a strong insistence on escaping the bifurcation in planning, management, and funding between peacekeeping operations and the large field-based special political missions, in favor of what we called a ‘spectrum of peace operations’. [...] The loss of this central recommendation is the most regrettable failure in following through on the HIPPO approach”.

2.4. O financiamento das MPEs

A questão do financiamento das missões políticas especiais tem grande relevância para o exame de sua posição no pilar de paz e segurança da ONU e revela deficiências estruturais e incongruências do sistema cuja correção interessa ao Brasil. A metodologia de financiamento atualmente em vigor não acompanhou importantes evoluções no papel e na dimensão das MPEs no âmbito da Organização, e é, *grosso modo*, a mesma que vigia no final dos anos 1990, quando as missões apenas começavam a tomar a forma que têm hoje. Nesse ínterim, porém, as MPEs deixaram de responder por apenas 4% do valor do orçamento regular para representar, em 2021, 22,7%, ao custo agregado de US\$ 729,6 milhões²⁴².

O financiamento da ONU de modo geral é tema que importa profundamente ao Brasil, que era, no triênio 2019-2021, o oitavo maior contribuinte ao orçamento regular da Organização, no qual se inserem as MPEs²⁴³. O país acumula vultosa dívida total com a ONU, no valor aproximado de US\$ 233 milhões²⁴⁴, cujas parcelas mais antigas remontam a 2016, e vem ocupando de modo consistente o segundo lugar entre os maiores devedores há alguns anos. Esse passivo, além de frequentemente aproximar o país do limiar que o puniria com a perda do direito de voto na AGNU²⁴⁵, compromete sua imagem e pode fragilizar a defesa de seus interesses. Nesse contexto, a questão do financiamento das MPEs adquire redobrada importância.

De modo geral, as imperfeições no sistema de financiamento das missões políticas decorrem do fato de haver duas escalas paralelas para o custeio das atividades do pilar de paz e segurança: as MPEs são

242 Cf. Resolução 75/254 da AGNU (Programme budget for 2021) e Resolução 75/253 da AGNU, Seção XVIII (Special subjects relating to the proposed programme budget for 2021).

243 No triênio 2022-2024, o Brasil ocupará a décima-segunda posição.

244 Valor apurado junto à Organização em 04/01/2022.

245 Nos termos do Artigo 19 da Carta das Nações Unidas, perde seu direito de voto na AGNU o Estado membro cuja dívida ultrapasse o valor devido nos dois anos anteriores. Nos anos de 2018 a 2020, os pagamentos brasileiros deram-se no nível mínimo necessário para afastar aquela sanção. Em 2021, o país fez pagamento excedente em cerca de US\$ 17 milhões (cf. telegrama 3799/2021 de Delbrasonu. Documento ostensivo).

financiadas pelo orçamento regular das Nações Unidas, enquanto as OMPs contam com metodologia orçamentária própria²⁴⁶. Esse fato tem consequências práticas no estabelecimento de novas missões, na forma de geri-las e no nível das contribuições devidas pelos Estados membros.

O rateio entre os Estados membros das atividades custeadas pelo orçamento regular dá-se por meio de metodologia regida pelo princípio da “capacidade de pagamento”²⁴⁷, cujo parâmetro fundamental é a renda nacional bruta. Esse dado é corrigido pela aplicação de medidas de compensação, calculadas em função de alta dívida externa e baixa renda *per capita*, e, ainda, pela eventual condição de país de menor desenvolvimento relativo (*least developed country*). Incide-lhe, ademais, um sistema de tetos e piso. Nesse jogo de soma zero, os descontos concedidos a um país importam no incremento das quotas dos países que não fazem jus à compensação. Nessa escala, relativa ao orçamento regular, a quota do Brasil para o período 2019-2021 era de 2,948%²⁴⁸.

A escala das operações de manutenção da paz deriva da escala regular, mas modificações redistribuem quotas, no intuito de fazer refletir as responsabilidades especiais dos membros permanentes do Conselho de Segurança e a situação econômica mais vantajosa dos países desenvolvidos. Assim, a partir do resultado dos cálculos do orçamento regular, concedem-se abatimentos adicionais aos países em desenvolvimento de acordo com uma proporção entre sua renda *per capita* e a renda *per capita* média mundial. Os abatimentos podem chegar a 90% e a diferença é absorvida pelos P5, que pagam, portanto, um prêmio em relação à sua quota na escala regular. Nessa escala, para o período 2019-2021, o Brasil fazia jus a um desconto de 80% e sua quota era de 0,5896%²⁴⁹.

246 Exceção feita a duas OMPs: UNTSO, no Oriente Médio, e UNMOGIP, na Caxemira, que se financiam pelo orçamento regular, por terem sido criadas antes do estabelecimento do atual sistema de financiamento.

247 O princípio da “capacidade de pagamento” está plasmado no Regra 160 do Regimento Interno da AGNU.

248 Cf. Resolução 73/271 da AGNU. A quota brasileira passa a 2,013% em 2022-2024 (cf. Resolução 76/238).

249 Em termos práticos, a contribuição brasileira para as OMPs para o ciclo orçamentário 2020/2021, que foi de aproximadamente US\$ 37,8 milhões, teria montado a cerca de US\$ 189,1 milhões sem a escala própria das OMPs. A faixa do Brasil (Nível H) correspondia à dos países com renda *per capita* abaixo de 120% da renda *per capita* média

Existe, ainda, uma terceira escala, específica para o custeio do mecanismo residual dos tribunais internacionais *ad hoc* para Ruanda e ex-Iugoslávia, criados pelo CSNU. Essa escala é calculada pela média aritmética simples das duas outras escalas. Para 2021, o valor total desse orçamento foi de US\$ 97,5 milhões, ou cerca de 3% do orçamento regular.

A criação de uma escala específica para o financiamento das OMPs dera-se no contexto da crise financeira gerada na Organização, nos anos 1960, fruto dos altos custos da missão no Congo (WILLIAMS e BELLAMY, 2021, p. 43). Duas resoluções da AGNU, Resolução 1874 (S-IV) e Resolução 3101 (XXVIII), assentaram os princípios norteadores da metodologia para o custeio das OMPs, ainda válidos. A Corte Internacional de Justiça, por meio da opinião consultiva “Certas despesas das Nações Unidas”, de 1962, concluiu, ademais, que é inequívoca a prerrogativa da AGNU para aprovar e ratear os orçamentos das OMPs, cujo pagamento é obrigatório para os Estados membros. A metodologia atualmente em vigor, com seus detalhes e especificidades, foi introduzida pela Resolução 55/235 da AGNU, no ano 2000²⁵⁰.

A existência das duas escalas, com o imperativo de se respeitar a fonte orçamentária dos recursos em sua utilização, cria distorções e desafios para a implementação dos mandatos das MPEs de modo eficiente. Como a área de paz e segurança do Secretariado é financiada mormente com fundos oriundos da escala das OMPs, arrecadados por meio da “conta de apoio”²⁵¹, as MPEs são impedidas de acessar os vastos recursos – humanos, logísticos e financeiros – disponíveis para as OMPs. Assim, não contam, por exemplo, com um mecanismo que as financie no período entre a constituição de seu mandato e a

mundial (cf. Resolução 73/272 da AGNU). Para 2022-24, o Brasil integrará o Nível I (renda abaixo de 100% da média mundial) e fará jus aos mesmos 80% de desconto, com quota de 0,4026% (cf. Resolução 76/239).

250 As escalas de contribuição são renegociadas trienalmente e vêm sendo reconfirmadas desde 2000. As mais recentes resoluções, adotadas em 2021, renovaram a metodologia para 2022-2024 (Resoluções 76/238 e 76/239).

251 A chamada *Support Account*, criada pela Resolução 45/258 da AGNU, de 1991, tem o objetivo de prover recursos às unidades da sede da ONU que prestam apoio às OMPs. O imperativo de não se misturarem fontes orçamentárias rege a utilização desses recursos: “[...] support account funds shall be used for the sole purpose of financing human resources and non-human resources requirements for backstopping and supporting peacekeeping operations at Headquarters [...]” (Cf. Resolução 75/293 da AGNU).

aprovação de seu primeiro orçamento, ao contrário das OMPs, para as quais um fundo de reserva da ordem de US\$ 150 milhões existe para tal fim²⁵². Pela mesma lógica, sofrem limitações no recebimento de apoio substantivo e logístico da sede, já que os serviços prestados pelas unidades responsáveis pelo *backstopping* das operações de paz são financiados pela “conta de apoio”. Até mesmo a falta de sincronia entre os ciclos orçamentários das MPEs (ano calendário) e das OMPs (de julho a junho) impõe obstáculos à eficiência geral do pilar de paz e segurança, ao dificultar o compartilhamento de serviços eventualmente providos por fornecedores comuns, ponto especialmente relevante para missões com base no terreno.

Há que se notar que a permanência das MPEs dentro do orçamento regular impinge, ademais, forte pressão no valor global desse orçamento, ao concentrar recursos de modo desproporcional para o pilar de paz e segurança. No contexto de retração econômica e atuação para conter o aumento do orçamento geral da ONU, sobretudo por parte dos países desenvolvidos, torna-se claro que o crescimento do quinhão das MPEs importa na redução de outras atividades da Organização. O relatório do ACABQ relativo ao orçamento para o ano de 2022 demonstra o raciocínio: enquanto o pedido total de recursos é 2,8% inferior ao que se aprovara para 2021, a parte relativa às MPEs mantém-se praticamente estável – apesar do encerramento de duas missões (UNIOGBIS, em 2020, e Escritório do Enviado Especial para Burundi, em 2021)²⁵³. O desequilíbrio entre os pilares pode prejudicar outras atividades de desenvolvimento, o que fere interesses do Brasil e de países em desenvolvimento²⁵⁴.

252 Trata-se do *Peacekeeping Reserve Fund*, criado pela Resolução 47/217 da AGNU, de 1993, com o intuito de financiar novas OMPs ou expressivas ampliações dos mandatos de OMPs existentes.

253 A/76/7, §§ 5º e 6º. A parte relativa a essas duas MPEs no orçamento de 2021, de US\$ 7,1 milhões, ou cerca de 1% do total, foi integralmente redistribuída entre as missões remanescentes.

254 A comparação entre os orçamentos aprovados para o biênio 2000/2001 e para o ano 2021 demonstra que nesses 20 anos a participação dos programas orçamentários relativos à cooperação para o desenvolvimento caiu de 24,2% para 18,2% (cf. Resoluções 54/240-A e 75/254-A, ambas da AGNU). O pilar de paz e segurança responde, hoje, por cerca de 27% do orçamento regular e por aproximadamente 80% das contribuições obrigatórias.

Ademais dos problemas práticos que a existência de duas escalas de contribuição, com fundos em princípio incomunicáveis, impõe à gestão das operações de paz, como categoria, há que se enfatizar a absoluta incoerência desse sistema. As MPEs, assim como as OMPs, ocupam-se de paz e segurança internacionais, são estabelecidas em geral pelo Conselho de Segurança e representam parcela considerável dos gastos da Organização. Suas diferenças, adstritas, *grosso modo*, à sua composição e modo de agir, não afastam a elementar semelhança que compartilham: a existência baseada na responsabilidade primária do CSNU pela manutenção da paz e segurança, nos termos do Artigo 24 (I) da Carta das Nações Unidas. Nesse contexto, não parece haver justificativa axiológica para financiar as MPEs por meio da escala regular de contribuições e ignorar as responsabilidades especiais dos membros permanentes do Conselho de Segurança numa categoria específica do espectro das operações de paz.

O reconhecimento das deficiências do sistema de financiamento das MPEs é antigo. No contexto do abrupto aumento de seus custos verificado na década de 2000²⁵⁵, o Secretariado identificou problemas e emitiu, em 2011, relatório com propostas para resolvê-los. O ACABQ ratificou a maior parte das propostas e recomendou à AGNU que: i) criasse uma conta separada para o financiamento das MPEs, com ciclo anual, e de julho a junho; ii) autorizasse que tivessem acesso ao fundo de reserva e aos estoques estratégicos das OMPs; e iii) estendesse formalmente o *backstopping* financiado pela conta de apoio às MPEs²⁵⁶.

Os debates quanto às reformas foram, porém, profundamente politizados em função das discussões quanto à transferência do financiamento das MPEs para a escala das operações de manutenção da paz, vista pelos países em desenvolvimento como uma alteração não apenas necessária para o funcionamento ideal daquelas missões, mas

255 A participação das MPEs no orçamento da ONU subiu 550% em apenas dez anos, ao sair de 4% no biênio 2000/2001 para 22% no biênio 2010/2011. Mantém-se, desde então, próxima a esse nível.

256 Relatório do SGNU "Review of arrangements for funding and backstopping special political missions". Documento A/66/340. O relatório correlato do ACABQ está documentado sob o número A/66/7/Add.21.

sobretudo legítima. Esse controverso – e fundamental – ponto impediu qualquer avanço. Coleman esclarece:

[...] UN discussions of these reform proposals had already become enmeshed in a deeply politicized debate about whether special political mission costs should continue to be apportioned according to the regular budget scale of assessment or be distributed according to the peacekeeping scale instead. This controversy was not intrinsic to the reform proposal: the 2011 Secretary-General's report had not raised this issue and the proposed separate special political missions account was in principle compatible with either scale (or with a hybrid model). During General Assembly deliberations on the 2011 report, however, developing states advocated applying the Peacekeeping scale to the account, and developed countries rejected the suggestion. Since then, deadlock on this issue has prevented implementation of any of the special political mission financing reform proposals (COLEMAN, 2017, p. 109-110).

O Relatório HIPPO, em 2015, voltou a apontar aqueles antigos problemas e sugeriu que se adotassem as propostas que o ACABQ fizera anos antes²⁵⁷. O SGNU, consciente da dificuldade inerente ao debate e das susceptibilidades dos P5, não incluiu a questão em seu relatório quando apresentou a reforma de paz e segurança e a reforma administrativa à AGNU. De maneira colateral, porém, as reformas solucionaram alguns dos problemas e mitigaram outros. A de paz e segurança, por exemplo, alterou as estruturas do DPO e do DPPA e fundiu as divisões geográficas que dão subsídios políticos às MPEs e às OMPs. Com isso, reduziu ineficiências e sobreposições, embora continue vedado o acesso das MPEs ao *backstopping* financiado pela conta de apoio. A reforma administrativa, ao anualizar o orçamento regular, adequou a periodicidade da solicitação de recursos das MPEs e criou ciclo mais curto e mais compatível com o dinamismo exigido pela gestão de conflitos no terreno.

A alteração da escala de contribuição, contudo, não foi resolvida. O potencial impacto que o financiamento das MPEs segundo a escala

257 A/70/95-S/2015/446, 2015, §§ 333 e 334.

de paz imporia aos P5 parece incompatível com sua irredutibilidade em corrigir o problema e os desafios que ele gera. Ao defender que as inconsistências no financiamento das MPEs deveriam ser resolvidas, estudiosos ponderam que “the financial stakes for states were real, but not exorbitant” (COLEMAN, *op. cit.*, p. 110) e que “the actual additional expenses for the P5 would be comparatively low” (EINSIEDEL e CHANDRAN, 2015). A tabela abaixo apresenta variações que a alteração representaria para alguns Estados membros selecionados²⁵⁸:

Tabela II – Impacto financeiro da eventual alteração da escala de financiamento das MPEs

Estado Membro	Quota relativa às MPEs 2022 (em milhões de US\$)	Quota relativa às MPEs utilizando a escala de paz	Variação (em milhões de US\$)	Variação (%)
EUA	US\$ 160,7	US\$ 196,6	+US\$ 35,8	+22,3%
China	US\$ 111,4	US\$ 136,3	+US\$ 24,8	+22,3%
Reino Unido	US\$ 31,9	US\$ 38,6	+US\$ 7,2	+21%
França	US\$ 31,5	US\$ 39,6	+US\$ 8,3	+25,7%
Rússia	US\$ 13,6	US\$ 16,7	+US\$ 3,0	+22,8%
Japão	US\$ 58,7	US\$ 58,7	0	0%
Brasil	US\$ 14,8	US\$ 2,9	- US\$ 11,7	-80%
Turquia	US\$ 6,2	US\$ 1,2	- US\$ 4,9	-80%
México	US\$ 8,9	US\$ 1,8	- US\$ 7,1	-80%
Argentina	US\$ 5,2	US\$ 1,0	- US\$ 4,2	-80%

Fonte: Cálculos do Secretariado fornecidos à V Comissão durante a 76ª AGNU (Vide Anexo V para a tabela completa).

Kennedy afirma que, nos primórdios da Organização, supunha-se que os P5, em razão de suas responsabilidades especiais quanto à

258 Cf. informação apresentada à V Comissão em 02/11/2021 por meio do documento “Supplementary Information – Report of the Secretary-General on the Implementation of resolutions 55/235 and 55/236 (A/76/296/Rev.1) Rev 1”. Os cálculos presumem orçamento total de US\$ 730,6 milhões e a preservação da metodologia da escala para o triênio 2022-2024. A lista com o impacto da alteração para todos os Estados membros consta do Anexo V.

manutenção da paz e da segurança internacionais, contribuiriam com o envio de suas tropas aos teatros de guerra, mas vicissitudes geopolíticas logo demonstrariam sua indisposição para esse tipo de engajamento (KENNEDY, 2006). Em todo caso, pelo menos em relação às OMPs, a contrapartida por seus privilégios tem uma face explícita: a contribuição financeira mais alta que lhes compete. No caso das MPEs, porém, em que a contribuição com tropas é, no máximo, diminuta possibilidade, a ausência da contribuição financeira diferenciada revela descompasso entre os ônus das responsabilidades especiais e os privilégios que detêm. Martin resume o ponto de modo categórico: “the permanent members of the Council cling to the *irrational* funding of large special political missions from the UN’s regular budget, rather than moving to a single assessment for all UN peace operations” (MARTIN, 2019, p. 69, grifo nosso). A arbitrariedade do sistema somente se explica pela conjuntura política do órgão da AGNU que seria capaz de revertê-lo, a V Comissão. Países refratários à alteração têm utilizado os métodos de trabalho da Comissão, pautados pelo consenso, para bloquear as discussões e a correção dessa anomalia. Deixam, assim, a questão em aberto e essa deficiência do sistema de financiamento das MPEs perpetua-se.

2.5. A relação entre MPEs e OMPs

Análises comparativas entre missões políticas especiais e operações de manutenção da paz são costumeiras na literatura especializada (DRUET, 2020). Trata-se de abordagem metodológica relevante e conveniente, pois analisa o trabalho do pilar de paz e segurança de modo amplo e permite melhor entender o papel das MPEs na atualidade. Tanto as MPEs quanto as OMPs são ferramentas à disposição da ONU, mais especificamente do CSNU, concebidas para lidar com questões de paz e segurança em sentido amplo. Sendo a solução de conflitos atividade eminentemente política, o engajamento político, da essência das MPEs, também está presente nas OMPs e é-lhes igualmente relevante. Essa característica essencial aproxima ambos os tipos de operações de paz.

Martin, em artigo sugestivamente intitulado “All Peace Operations are Political”, afirma: “[...] every military peacekeeping operation is inherently political, doomed to stagnation or ultimate failure in the absence of an effective political process” (MARTIN, 2010, p. 8).

Uma diferença fundamental, contudo, distingue-as: a existência de forças militares armadas como recurso para garantir o cumprimento do mandato. Tal distinção tem importantes consequências na forma pela qual uma e outra se engajam pelo alcance de seus objetivos, ainda que, eventualmente, tais objetivos sejam semelhantes. Sarfati elucida: “Unlike peacekeeping operations, SPMs are composed exclusively of civilian staff. They are not backed by a police or military component to complement and reinforce their mandate by providing physical security guarantees and leverage for engaging and negotiating with host-state authorities” (SARFATI, 2021, p. 5)²⁵⁹.

Peter, ao tratar do papel das MPEs nas atividades de paz da ONU, defende que essas missões frequentemente assumem tarefas idênticas às das operações de manutenção da paz (PETER, 2019, p. 11) e afirma que “the line between SPMs and peacekeeping operations is thus not stark” (PETER, 2015b, p. 2). De fato, a análise dos mandatos normalmente outorgados às MPEs e às OMPs revela coincidências de atribuições, quando consideradas amplamente. A tabela abaixo compara as “áreas de mandato”²⁶⁰ das OMPs e das MPEs do *Cluster III*²⁶¹ e ilustra confluências²⁶²:

259 Como já abordado anteriormente neste trabalho, algumas MPEs contam com apoio de militares, mas como observadores com função consultiva. E nos casos de MPEs com *guard unit*, o trabalho de segurança realizado por esses contingentes não guarda correlação direta com a efetiva implementação do mandato.

260 As áreas de mandato encontram-se definidas em documento da ONU disponível no Anexo III deste trabalho.

261 Incluídas, ademais, UNAMA e UNAMI.

262 Tabela produzida com dados da ferramenta *Field Missions Dashboard*, elaborada pela “Security Council Affairs Division”, e complementada com informações das resoluções e decisões legislativas relevantes.

**Tabela III – Comparação das áreas de mandato
entre MPEs (Cluster III) e OMPs**

Área de mandato	Missões Políticas Especiais	Operações de manutenção da paz
Apoio a instituições governamentais	UNOCA, UNITAMS, UNSOM, UNSMIL, UNAMI, UNAMA	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNIFIL, UNMIK, UNMISS
Apoio a regimes de sanções	UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNAMI, UNAMA	MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, UNMISS
Apoio humanitário	UNOWAS, UNSMIL, UNITAMS, UNAMA, UNAMI	MINURSO, MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, UNMISS, UNISFA, UNMIK, UNIFIL, UNFICYP
Apoio a instituições de polícia	BINUH, UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNAMI	MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, MINURSO, UNISFA, UNMISS, UNMIK, UNFICYP
Apoio a instituições militares	UNSMIL, UNSOM	MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, UNMISS, UNIFIL
Assistência eleitoral	BINUH, UNOCA, UNOWAS, UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNAMA, UNAMI	MINURSO, MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, UNMISS
Avaliação do impacto ambiental da missão	-	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO
Autorização para o uso da força	-	MINUSMA, MONUSCO, MINUSCA, UNISFA, UNMISS, UNIFIL
Cooperação e coordenação internacional	BINUH, UNVMC, UNOWAS, UNOCA, UNSMIL, UNITAMS, UNMHA, UNSOM, UNAMA, UNAMI, UNSCOL, UNRCCA	MINURSO, MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, UNMISS, UNISFA, UNTSO, UNIFIL, UNDOF, UNFICYP, UNMIK
Coordenação civil-militar	UNAMA	MINUSMA, MONUSCO, MINUSCA, UNMISS, UNMIK
Desmilitarização/ controle de armas	BINUH, UNVMC, UNOCA, UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNMHA, UNAMI, UNAMA	MINURSO, MINUSMA, MONUSCO, MINUSCA, UNMISS, UNISFA, UNIFIL

Área de mandato	Missões Políticas Especiais	Operações de manutenção da paz
Questões relacionadas aos Direitos Humanos	BINUH, UNOWAS, UNOCA, UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNAMA, UNAMI	MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, UNISFA, UNMISS, UNMIK, UNFICYP, UNIFIL
Estado de Direito e Questões judiciais	BINUH, UNOWAS, UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNAMI, UNAMA	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS, UNISFA
Informação ao público	UNOWAS, UNITAMS, UNAMI	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS
Monitoramento de cessar-fogo	UNVMC, UNSMIL, UNITAMS, UNMHA	MINUSMA, MINURSO, UNIMISS, UNFICYP, UNDOF, UNIFIL, UNTSO, UNMOGIP
Monitoramento de segurança / Patrulha / Dissuasão	UNSMIL, UNMHA	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS, UNISFA, UNIFIL
Processo político	BINUH, UNVMC, UNOWAS, UNOCA, UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNSCOL, UNAMA, UNAMI, UNRCCA	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS, UNISFA, UNMIK, UNFICYP
Proteção de civis, inclusive refugiados e deslocados internos	UNITAMS, UNAMA, UNVMC	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS, UNISFA, UNIFIL
Proteção humanitária	-	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS, UNISFA, UNIFIL, UNDOF
Reforma setor de segurança	UNOWAS, UNOCA, UNSMIL, UNITAMS, UNSOM, UNAMA, UNAMI	MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS
Segurança marítima (anti-pirataria)	UNOWAS, UNOCA, UNSOM	-

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ONU.

A comparação pura e simples das áreas de mandato pode, no entanto, ser enganosa. Uma análise mais detida das tarefas específicas

atribuídas às diferentes missões revela importantes diferenças na forma de engajamento. Veja-se, por exemplo, o caso do Haiti e mandatos na área de desmilitarização e controle de armas, que englobam tarefas específicas como redução de violência comunitária. Esse tipo de atribuição compõe o mandato da atual missão política, BINUH, e também estava presente na OMP que a antecederia, a MINUJUSTH. Porém, enquanto competia à MINUJUSTH trabalhar com o governo local em “implementing community violence reduction efforts”²⁶³, a tarefa do BINUH é “to assist the Gouvernement of Haiti with its efforts to [...] develop an inclusive approach with all sectors of society to reduce community violence, and in particular gang violence”²⁶⁴. O Secretariado esmiúça a diferença:

The role of BINUH, as a political mission is very different to that of its predecessor peacekeeping mission MINUJUSTH. [...] The political mission's role in these areas is limited to advising national authorities and relevant institutions, rather than the broader engagement of programmatic interventions in rule of law and the Community Violence Reduction (CVR) that characterized the work of MINUJUSTH and earlier peacekeeping missions. The transition from peacekeeping implied that all programmatic engagement in these areas would henceforth be undertaken by the UN Country Team, working in concert with BINUH's political and advisory role. Similarly, BINUH's support to the national police is limited to the provision of strategic advisory support at senior levels, without any operational engagement and with all programmatic support covered by the Country team.²⁶⁵

Conclusão similar advém do estudo de tarefas mandatadas sob o guarda-chuva da “proteção de civis”. O Department of Peace Operations, em documento interno destinado a dar diretrizes acerca do tema às OMPs, divide em três categorias as atividades que essas operações levam a cabo ao cumprir mandatos de proteção de civis: i) proteção pelo diálogo e engajamento; ii) provimento de proteção física; e iii) estabelecimento

263 Resolução 2410 (2018) do CSNU, § 7º.

264 Resolução 2476 (2019) do CSNU, § 1º.

265 Informação suplementar de 25/11/2020 ao relatório A/75/6(Sect.5).

de um ambiente de proteção²⁶⁶. Não há documento de natureza similar em relação às MPEs, mas é correto inferir que suas atividades nessa área não podem, naturalmente, contemplar o provimento de proteção física de civis, dada a ausência de componentes armados para executá-la. Quando do estabelecimento da UNITAMS, uma MPE no Sudão, o secretário-geral enfatizou essa impossibilidade, no relatório por meio do qual submeteu ao CSNU os primeiros esboços da missão que viria a substituir a operação de manutenção da paz UNAMID²⁶⁷ (e cujo mandato de proteção de civis, inclusive física, era particularmente robusto):

Civilian protection. This is the responsibility of the Sudan, while a post-UNAMID mechanism may provide advisory and capacity-building support for the authorities that would need to fulfil it. If a follow-on mission includes a mandate indicating the physical protection of civilians, such a mandate, which has not been requested to date by the transitional Government of the Sudan, would require a very significant deployment, commensurate with the size of the area of operations. Short of this, *a post-UNAMID mechanism would not be in a position to provide such protection and should therefore not be expected to do so.* Other protection modalities should be explored, including advocacy, the continued role of the women's protection networks established by UNAMID, community policing, partnership with humanitarian and human rights groups and potential collaboration with other protection partners, such as the civil society groups practising unarmed approaches to civilian protection.²⁶⁸

Quando o CSNU aprovou a resolução que criaria a UNITAMS²⁶⁹, tratou de estabelecer os parâmetros pelos quais essa MPE se dedicaria à proteção de civis: o papel da missão seria, em linhas gerais, o de apoiar o governo do Sudão na implementação de um plano nacional para proteção de civis. Prevvia-se, é verdade, o envio ao terreno de grupos móveis, mas com a tarefa de apenas monitorar a situação. A proteção física, que na

266 NAÇÕES UNIDAS. Department of Peace Operations. *Policy – The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, 2019.

267 United Nations Assistance Mission in Darfur.

268 S/2020/202, § 64, grifo nosso.

269 Resolução 2524 (2020) do CSNU.

UNAMID competia aos *blue helmets*, no contexto UNITAMS seria da alçada do país anfitrião.

Em recente artigo dedicado a compreender a crescente atuação das MPEs nessa área – de natureza, em princípio, militar –, Druet (2021, p. 1) identifica mandatos de proteção de civis em MPEs e defende ser imperativo que a ONU desenvolva mais clareza conceitual e operacional quanto às funções de proteção que as MPEs podem desempenhar²⁷⁰. A visão dos Estados membros, exposta sobretudo por meio dos mandatos que aprovam no CSNU, é crucial para esse processo.

Como corolário do tipo de engajamento que as MPEs têm com o governo e a população locais, notam-se características de grande importância que explicam, pelo menos parcialmente, a proeminência que têm hoje na Organização. Como são, em geral, menores em número de pessoal e trabalham com alto grau de coordenação política com as autoridades locais, as MPEs tendem a ser percebidas como alternativa menos intrusiva e com menor impacto na soberania do país anfitrião. Nesse contexto, em recentes ocasiões, os governos da Colômbia e do Sudão defenderam que a eventual presença da ONU em seus territórios deveria dar-se por meio de MPE (JACQUAND, 2020)²⁷¹. Cogita-se que solução semelhante venha a ocorrer em relação ao Congo, quando a MONUSCO encerrar seu mandato (DRUET, 2021).

Nesse cenário, nota-se aspecto interessante da relação entre OMPs e MPEs: a forma por meio da qual, eventualmente, colaboram umas com as outras. Em dois tipos de situação sobressai essa interação: quando operam paralelamente no mesmo local ou em relação ao mesmo objeto, ou quando há transição da presença da ONU no terreno e substituição de OMP por MPE (ou vice-versa).

270 “The UN DPPA has traditionally eschewed broad policy pronouncements on the role of SPMs in executing protection tasks [...]. The UNITAMS planning quandary and the evolution of the international political and institutional context suggest there is now an urgent need to deepen our understanding of these questions”.

271 Em entrevista realizada para este trabalho, diplomata sudanês afirmou que, para seu governo, era prioritário finalizar a OMP e encerrar a presença de tropas estrangeiras em seu território. Além de entenderem que, na fase atual do conflito, o que o país precisa é de *peacebuilding*, tinham profunda e longa preocupação com a questão do impacto de uma OMP autorizada sob o Capítulo VII na soberania do país.

No primeiro caso, têm-se como exemplos atuais as missões no Chipre, Saara Ocidental, Líbano e Somália, onde OMPs e MPEs coexistem no terreno²⁷². De modo geral, a MPE complementa, pelo engajamento político com atores relevantes, o trabalho da OMP. O Secretariado esclarece que “Special Envoys have in some cases been appointed to complement the work of peacekeeping operations, particularly when there is a need to distinguish between peacekeeping and good offices duties”²⁷³.

No Chipre, a OMP “United Nations Peacekeeping Force in Cyprus” (UNFICYP) tem como atribuição central o monitoramento do cessar-fogo *de facto* e a preservação da zona tampão entre as partes beligerantes. À MPE que opera no país, o “Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Cyprus”, cabe a tarefa de auxiliar as partes na condução de negociações que conduzam a solução definitiva da questão. A cooperação entre a OMP, de médio porte com seus 1.093 servidores²⁷⁴, e a pequena MPE, composta de 21 servidores civis, dá-se tanto no âmbito da substância de seus mandatos, profundamente inter-relacionados, quanto no âmbito do provimento de apoio logístico fornecido pela OMP²⁷⁵.

A situação é similar no Saara Ocidental e no Líbano, onde as respectivas OMPs, com mandatos que incluem atividades tipicamente militares, prestam apoio às MPEs em suas funções de buscar soluções políticas para as questões que afligem os países envolvidos²⁷⁶. O caso da Somália é algo *sui generis*, pois não há ali, a rigor, uma OMP da ONU

272 Chipre: UNFICYP (OMP) e Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Cyprus (MPE); Saara Ocidental: MINURSO (OMP) e Personal Envoy of the Secretary-General for Western Sahara (MPE); Líbano: UNIFIL (OMP) e UNSCOL (MPE); Somália: UNSOS (OMP) e UNSOM (MPE).

273 Documento A/68/223, 2013, p. 13.

274 Trata-se de 860 militares, 69 policiais e 164 civis (A/75/746).

275 “When necessary, the Force will provide substantive and logistical support to the Office of the Special Adviser, working groups and other expert groups that discuss matters of common concern, and media and communications support.” (A/75/746, § 24).

276 Ambas as OMPs têm, incluída em seus mandatos, a atribuição de prestar apoio às respectivas MPEs, com o objetivo ulterior de resolver as questões políticas subjacentes de forma ampla e eficiente. No caso particular da UNIFIL, o CSNU recentemente solicitou ao SGNU, por meio da Resolução 2485 (2019), que buscasse formas de aumentar a eficiência da colaboração entre as missões.

em efetiva atuação no terreno²⁷⁷. De todo modo, a cooperação dá-se de modo similar e a UNSOS tem a atribuição de “provide a logistical support package” à MPE (UNSOM)²⁷⁸.

Vale mencionar, ainda, o caso do Escritório do Enviado Especial do SGNU para a Região dos Grandes Lagos, MPE estabelecida em 2013 com o propósito de apoiar a implementação do Acordo-Quadro de Paz, Segurança e Cooperação para a República Democrática do Congo (RDC) e a Região. O mandato dessa MPE inter-relaciona-se, por definição, com o mandato da MONUSCO²⁷⁹ e a cooperação entre as duas operações é preocupação premente do CSNU. A Resolução 2556 (2020) do CSNU, que renovou o mandato da MONUSCO, ao tratar da grave questão de segurança na RDC, reconhece que “there can be no purely military solutions to these problems” e reafirma a importância do trabalho coordenado entre as duas operações de paz, em conjunto com outras entidades relevantes²⁸⁰.

Outra situação em que se dá esse tipo de sinergia é em relação às MPEs com mandato regional e o fato de, eventualmente, haver uma OMP em funcionamento nos países que compõem as agendas daquelas MPEs. É o que se verifica no Mali, da alçada regional do UNOWAS, bem como na República Centro Africana (RCA) e na RDC, da alçada regional do UNOCA. A interseção de mandatos, porém, é algo mais reduzida nesses casos, em que OMPs multidimensionais particularmente vultosas concentram praticamente toda a atuação da ONU em relação àqueles países e seus processos de paz. As MPEs regionais acompanham a situação política nos

277 O mandato principal da operação de manutenção da paz da ONU que atua naquele país (UNSO) é de prestação de apoio logístico à operação de paz da União Africana.

278 Resolução 2568 (2021) do CSNU, § 21.

279 Mission des Nations Unies pour la Stabilization en République Democratique du Congo, OMP no Congo.

280 O § 26 da resolução, por exemplo, estatui: “[...] urges MONUSCO to work with the Office of the Special Envoy for the Great Lakes to seek political solutions to stop the cross-border flows of armed combatants, arms and conflict minerals that threaten peace and stability in the DRC, by aligning strategies and conducting information-sharing and coordinating their respective reporting”.

países e mantêm a sede informada e, assim, auxiliam colateralmente no *backstopping* das OMPs, mas sem envolvimento político considerável²⁸¹.

O segundo aspecto da interação entre OMPs e MPEs dá-se nos casos de transição da presença da ONU²⁸². Na prática, a transição acontece quando uma MPE é substituída por uma OMP²⁸³, quando uma OMP dá lugar a uma MPE ou, ainda, quando quaisquer delas são encerradas e o “UN Country Team” torna-se a única forma de presença da ONU no terreno. Interessa de modo particular a este trabalho as transições de OMP para MPE, dentro do contexto geral de crescimento das missões políticas especiais. Essas transições coadunam-se com o cenário político atual, de paulatino declínio das OMPs, em número e em dimensão (GOWAN, 2018). O Conselho de Segurança, pela Resolução 2594 (2021), estabeleceu recentemente amplo arcabouço jurídico para processos de transição da presença da ONU no terreno.

Desde 2005, houve seis casos dessa natureza²⁸⁴. Notem-se, ainda, os casos da RDC e do Mali, em relação aos quais o CSNU já solicitou que se inicie ou intensifique o planejamento das futuras transições²⁸⁵. Embora não haja nas solicitações do CSNU indicação de que as eventuais transições redundarão na criação de MPEs, Druet prevê que, ao menos em relação à RDC, o estabelecimento de uma MPE parece plausível (DRUET, 2020).

281 A análise dos relatórios semianuais das atividades do UNOCA e do UNOWAS, que o SGNU submete ao CSNU, demonstra essa afirmação (Cf. documentos S/2021/612 (UNOWAS) e S/2020/1154 (UNOCA)).

282 O Secretariado define transição como “a change in the configuration of the United Nations field presence on the ground in response to changing requirements and demands” (Documento A/68/223, 2013, p. 15). O CSNU, em sua recente Resolução 2594 (2021) definiu-a, em seu parágrafo preambular 5º, como “a strategic process which builds towards a reconfiguration of the strategy, footprint, and capacity of the United Nations [...]”.

283 A exemplo do ocorrido na Libéria, em 2003, e na República Centro Africana, em 2014. Em ambos os casos, a deterioração da situação de segurança no terreno levou o CSNU a encerrar o mandato das MPEs e estabelecer OMPs multidimensionais, sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (cf. Resolução 1509 (2003) do CSNU e Resolução 2149 (2014) do CSNU).

284 Timor-Leste, em 2005 (UNMISSET-UNOTIL); Serra Leoa, em 2005 (UNAMSIL-UNIOSIL); Burundi, em 2007 (ONUB-BINUB); República Centro Africana, em 2010 (MINURCAT-BINUCA); Haiti, em 2019 (MINUJUSTH-BINUH); e Sudão, em 2020 (UNAMID-UNITAMS). O caso do Haiti é estudado de modo mais pormenorizado no Capítulo 3.

285 NAÇÕES UNIDAS. *UN Transitions: Sustaining Peace and Development Beyond Mission Withdrawal. Thematic Paper prepared by the UN Transitions Project.*

No contexto de redução da presença da ONU no terreno, a transição de uma OMP para uma MPE conta com a vantagem de conferir ao CSNU maior capacidade de continuar supervisionando o trabalho da ONU no país em questão. Ademais, o engajamento por meio de uma MPE garante mais capital político para o CSNU nas relações com as autoridades locais, quando comparado com a presença da ONU apenas por meio do “UN Country Team”, cujos trabalhos restringem-se à área de desenvolvimento. Por outro lado, o estabelecimento de uma MPE na esteira de uma OMP tem considerável custo financeiro e político e está sujeito às complexas dinâmicas de negociação no CSNU. Forti e Connolly (2019, p. 8) comentam: “Decisions by the Security Council about whether to transition to a special political mission or directly to the UNCT have often been informed by council dynamics rather than in-country needs”.

Para a ONU, importa, de modo geral, tentar assegurar que a transição não interrompa o engajamento, dentro dos limites inerentes a cada tipo de operação de paz. Deve-se evitar que conquistas alcançadas sejam revertidas e a situação política se deteriore. Para tanto, a atuação dos Estados membros é vital para garantir que a nova MPE conte com expertise e recursos adequados, no terreno e na sede. O CSNU já se manifestou acerca da importância de garantirem-se continuidade e sustentabilidade, por exemplo, de elementos de consolidação da paz em contextos de transição e reconhece, para tanto, a relevância do papel de aconselhamento da Comissão de Consolidação da Paz²⁸⁶.

Compreender as MPEs e as OMPs como diferentes categorias de uma mesma espécie, integrantes daquilo que se tem chamado “spectrum of peace operations”, implica reconhecer, *prima facie*, algum grau de distinção conceitual fundamental entre elas. Essa distinção tem origem nas bases legais dos mandatos, particularmente no fato de as MPEs estabelecerem-se, em geral, sob a égide do Capítulo VI da Carta das

286 Declaração Presidencial S/PRST/2017/27 do CSNU.

Nações Unidas. Quanto às OMPs, para além do notório “Capítulo seis e meio” idealizado por Dag Hammarskjöld, há que se ter presente que algumas se apoiam expressamente nos preceitos do Capítulo VII²⁸⁷. Distinguem-se, assim, MPEs e OMPs em função do uso da força: potencial ou efetivo nessas, e inexistente naquelas. Para o Brasil e suas prioridades de política externa, essa distinção tem relevância teórica e prática para a atuação da ONU em seu pilar de paz e segurança.

287 Atualmente, têm referência expressa ao Capítulo VII as resoluções das seguintes OMPs: MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS e UNSOM. O documento da ONU conhecido como “Capstone Doctrine”, de 2008, que buscou sistematizar princípios e diretrizes para as OMPs, esclarece que o CSNU jamais invocou expressamente o Capítulo VI da Carta ao estabelecer uma OMP e que, ademais, tem adotado a prática de referir-se expressamente ao Capítulo VII em situações em que a missão deva operar em situação de alto risco.

Capítulo III

O Brasil e as Missões Políticas Especiais

O Brasil é ator de tradicional relevância no sistema multilateral e possui evidente interesse em temas relativos à paz e segurança internacionais, bem como no bom funcionamento das Nações Unidas. Sua tradição diplomática na Organização e a reputação de que goza conferem-lhe posição privilegiada e capacidade para defender seus interesses nacionais nesse foro multilateral. Ao longo dos anos, consolidou sua imagem na ONU como país comprometido com o fortalecimento da Organização de modo geral e seriamente envolvido com as discussões relativas à sua atuação na manutenção da paz e segurança internacionais.

Com a paulatina retração das operações de manutenção da paz, acentuada desde meados da década de 2010, a expansão da quantidade e do escopo das MPEs parece tendência irreversível na atuação da ONU no pilar de paz e segurança, pelo menos no médio prazo (DRUET, 2021; GOWAN, 2018; KUGEL, 2010). O movimento explica-se por distintas razões: a adaptabilidade da Organização para lidar com a natureza mutante dos conflitos, o reconhecimento de que soluções políticas podem ser mais eficazes e duradouras do que o engajamento militar, o mais baixo custo político, humano e financeiro da atuação preventiva e a própria preferência dos Estados membros.

Nesse contexto, é importante analisar como o Brasil vem participando, especificamente, dos distintos debates relevantes para

as missões políticas especiais nos foros pertinentes da ONU, de modo a compreender suas preocupações à luz dos objetivos de política externa nessa área. Levantamento de dados relativo à participação do Brasil por meio de seus nacionais na composição das MPEs será igualmente relevante para demonstrar seu engajamento na prática e propiciar reflexão sobre a conveniência de expandi-lo. Análise sucinta da experiência da MPE atualmente em curso no Haiti (BINUH) permitirá compreender aspectos práticos das atividades que as missões levam a cabo bem como das dificuldades que enfrentam.

O presente capítulo pretende, assim, analisar a atuação do Brasil de modo a explorar, no Capítulo final, de que forma a política externa brasileira pode pautar sua atuação futura em relação às MPEs, de modo condizente com as prioridades nacionais.

3.1. A participação do Brasil nas MPEs

A ativa e longa participação do Brasil nas operações de manutenção de paz, por meio do engajamento no debate substantivo e pelo envio de pessoal ao terreno, faz do Brasil um país reconhecido entre os que mais construtivamente contribuíram para a evolução daquelas operações. Dados do Ministério da Defesa indicam que, desde a criação da Organização, o Brasil contribuiu com mais de 55 mil militares e policiais em mais de 40 OMPs²⁸⁸. Esse tipo de engajamento pela presença física ampliou-se após 1990, com cerca de 87% dos *blue helmets* brasileiros tendo sido desdobrados a partir daquele ano (CEZNE e HAMMAN, 2016).

No que diz respeito às missões políticas especiais, contudo, a contribuição em termos da participação por meio de pessoal tem sido consideravelmente mais modesta. De acordo com informações levantadas junto ao Ministério da Defesa e ao Itamaraty, a participação do Brasil com pessoal em MPEs inicia-se em 1999, na missão estabelecida para organizar e monitorar o referendo de independência de Timor-Leste, a

288 Dados obtidos junto à Subchefia de operações internacionais, do Ministério da Defesa (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas). Tabela completa da participação brasileira em operações de paz no Anexo VI.

UNAMET. Desde então, 67 militares e policiais brasileiros integraram os contingentes de onze MPEs²⁸⁹:

Tabela IV – Participação de militares e policiais brasileiros em MPEs

MPE	Período	Quantidade	Funções
UNAMET (Timor-Leste)	1999-2000	05	Oficiais de ligação
UNOA e UNMA (Angola)	2002-2003	03	Observadores militares e oficiais de ligação
UNOGBIS (Guiné-Bissau)	2004-2010	03	Conselheiros militares e auxiliares
UNIOGBIS (Guiné-Bissau)	2010-2019	18	Conselheiros militares e policiais
UNOTIL (Timor-Leste)	2005-2006	05	Observadores militares
UNOWA (África Ocidental)	2007-2011	02	Conselheiros militares
UNMIN (Nepal)	2007-2010	26	Observadores militares
UNMHA (Iêmen)	Desde 2019	02	Observador militar
UNSOM (Somália)	Desde 2022	02	Policiais militares
UNITAMS (Sudão do Sul)	Desde 2022	01	Oficial de comunicação

Fonte: Elaboração própria, com dados da Subchefia de operações internacionais (Ministério da Defesa) e expedientes telegráficos da Missão do Brasil junto às Nações Unidas.

A possibilidade de participação em MPEs por meio de pessoal militar ou policial no terreno é, por definição, mais limitada do que

²⁸⁹ Dados obtidos junto à Subchefia de operações internacionais, do Ministério da Defesa (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas) e complementados com expedientes telegráficos transmitidos de e para Delbrasonu.

nas OMPs. As missões com mandatos que comportam esse tipo de colaboração dos Estados membros são relativamente poucas e necessitam, via de regra, de apenas alguns observadores ou conselheiros militares (exceto nos casos específicos das missões que, por questões de segurança, tenham unidades de guarda, com função de proteção)²⁹⁰. Entre as MPEs atualmente em operação, foram identificadas 1.356 vagas em 10 missões para preenchimento por militares ou policiais²⁹¹. Dessas vagas, 1.100 referem-se às mencionadas unidades de guarda, existentes na Somália, Líbia e Iraque, onde o interesse político do Brasil nos conflitos não é imediato. Ademais, a participação em uma MPE por meio do envio de militares para compor unidade de guarda confere reduzido engajamento no plano estratégico, já que a atribuição é unicamente de proteção física da missão e seu pessoal. Em todo caso, é notável que, atualmente, não haja nenhum brasileiro exercendo qualquer função de natureza militar ou policial nas MPEs em atividade²⁹².

Em relação aos componentes civis das missões, três nacionais brasileiros já ocuparam cargos de alta chefia em MPEs. Sérgio Vieira de Mello desempenhou a função de representante especial do SGNU na UNAMI, no Iraque, entre maio e agosto de 2003. Sua missão foi tragicamente interrompida com o ataque terrorista às instalações da missão que lhe custou a vida. Tania Cooper Patriota, entre janeiro de 2017 e março de 2018, foi a representante especial alterna do SGNU nas duas missões estabelecidas na Colômbia²⁹³. E mais recentemente, entre maio de 2018 e maio de 2019, o embaixador José Viegas Filho liderou a missão na

290 É o caso das missões na Somália, Líbia e Iraque.

291 Dados consolidados a partir das solicitações orçamentárias do SGNU para o ano 2022. Cf. documentos A/76/6 (Sect.3)/Add.2, A/76/6(Sect.3)/Add.4, A/76/6(Sect.3)/Add.5 e A/76/6(Sect.3)/Add.6.

292 Há que se ressaltar o caso da Colômbia. Consoante a prática usual da ONU, há impedimento de ordem genérica a que os observadores militares que compõem operações de paz sejam oriundos de países limítrofes. O Brasil tentou, sem sucesso, à época do estabelecimento da missão, afastar essa restrição. Em entrevista para esta tese, o embaixador Antônio Patriota afirmou que teve peso preponderante na decisão da Colômbia de não abrir exceção para o Brasil o fato de que era absolutamente inaceitável a possível presença de militares venezuelanos na missão. Nesse contexto, era conveniente à Colômbia manter válida a restrição genérica contra militares de países limítrofes. Como contrapartida, o país externou desejo de que a representante especial alterna fosse brasileira – e, de fato, a Sra. Tania Patriota foi escolhida para a função (entrevista realizada em 09/12/2021).

293 “United Nations Mission in Colombia” e sua sucessora “United Nations Verification Mission in Colombia”.

Guiné-Bissau, UNIOGBIS. No caso de Sérgio Vieira de Mello, funcionário de carreira da ONU havia mais de 30 anos quando de sua nomeação para chefiar a UNAMI, a indicação não guarda, necessariamente, correlação direta com ações do governo brasileiro. É, sobretudo, em nomeações de nacionais não integrantes dos quadros regulares da ONU, como as de Tania Patriota e do embaixador José Viegas Filho, que a atuação direcionada do governo por meio de gestões junto à Organização pode ser determinante.

As chefias das 38 missões políticas atualmente em atividade são ocupadas por nacionais de 26 países, com representação de todos os grupos regionais. Destacam-se o Reino Unido e a Alemanha, com três posições cada, e os EUA e o Chade, com duas posições, cada. Sobressai, negativamente, a baixíssima representatividade de países da América Latina e Caribe, com a chefia de apenas uma MPE: a missão na Colômbia, ocupada por um mexicano²⁹⁴.

Outra vertente de possível participação de nacionais dos Estados membros na composição de missões políticas especiais refere-se ao caso particular das MPEs do *Cluster II*, que congregam grupos de peritos com funções de monitoramento de sanções e outras determinações do CSNU. Há, atualmente, 15 MPEs nessa categoria, entre as quais 12 necessitam da colaboração de peritos indicados. No total, há 70 posições para tais peritos²⁹⁵, e nenhuma é ocupada por nacional brasileiro. São seis nacionais da França e do Reino Unido, cada; quatro da Rússia e da África do Sul, cada; três dos Estados Unidos, Marrocos e China, cada; dois da Alemanha, Índia, Itália, Japão e Líbano, cada; e um nacional de cada um dos seguintes países: Argentina, Áustria, Canadá, Cazaquistão,

294 Dados fornecidos pelo Secretariado por meio das Informações Suplementares nº 7 e nº 19 ao documento A/76/6 (Sect.3)/Add.1, respectivamente em 12 e 24/11/2021. As demais chefias são ocupadas por nacionais de: Bélgica, Canadá, China, Eslováquia, França, Gabão, Gâmbia, Guiné, Irlanda, Itália, Líbano, México, Moldova, Noruega, Países Baixos, Polônia, Quênia, Singapura, Sri Lanka, Suécia, Suíça e Turquia. Havia, ademais, três posições não ocupadas e quatro missões do *Cluster II* cujos painéis ainda não haviam tido sua composição aprovada pelo Conselho de Segurança em novembro de 2021.

295 Dados compilados a partir das solicitações orçamentárias do SGNU para o ano 2022 (Cf. documento A/76/6(Sect.3)/Add.3).

Coreia do Sul, Egito, Espanha, Países Baixos, República Democrática do Congo, Sérvia, Singapura, Sri Lanka e Suíça²⁹⁶.

A ONU já estabeleceu 26 MPEs dessa categoria²⁹⁷ e apenas um brasileiro jamais integrou alguma delas: o Professor Roque Monteleone Neto²⁹⁸. Por iniciativa do governo brasileiro, desde 2018, três nacionais brasileiros foram indicados, com sucesso, para compor a lista de peritos pré-selecionados que o CSNU mantém para a formação dos grupos de peritos em apoio a mecanismos de sanções²⁹⁹. Embora, até o momento, nenhum deles tenha sido de fato indicado para compor um grupo específico, trata-se de importante passo inicial. Peritos brasileiros, desprovidos de interesses políticos imediatos nas questões, podem fornecer o tipo de análise independente e imparcial que se julga fundamental para o bom desempenho dessas missões³⁰⁰. A presença do Brasil no CSNU no biênio 2022/2023 pode ser produtiva no sentido de concretizar essas nomeações.

A atual ausência da participação do Brasil nas missões políticas especiais enseja dois tipos de reflexão, uma de caráter eminentemente político e outra de natureza financeira. A sub-representação de um país relevante e tradicional como o Brasil, em especial nas altas esferas, afasta-o do centro dos processos decisórios da Organização e transmite imagem de alheamento. O Brasil tem muito a contribuir com as MPEs e sua participação recente é prova disso. Suas reconhecidas credenciais militares resultam, por exemplo, em convites para colaborar com a ONU na administração de cursos de treinamento para *peacekeepers*³⁰¹,

296 Ademais, há dois peritos em processo de seleção e dezesseis outros na composição de grupos cuja aprovação ainda continuava pendente de ratificação pelo CSNU em 21/09/2021 (entre os quais, porém, não havia nenhum brasileiro). Dados fornecidos pela Security Council Affairs Division do DPPA e pelo Office of Disarmament Affairs, em 21/09/2021.

297 Vide Anexo II.

298 Membro do grupo de peritos em apoio à Resolução 1540 (2004) do CSNU, relativa à não proliferação de armas de destruição em massa, entre 2005 e 2007.

299 Cf. telegramas 1683/2018 e 2056/2018 de Delbrasonu. Documentos ostensivos.

300 ECKERT, 2016, p. 424.

301 Note-se, *e.g.*, que o Ministério da Defesa pretende, a convite da ONU, sediar curso para observadores militares (*trainers of trainers*), programado para realizar-se no Brasil, em abril de 2022 (cf. despacho telegráfico 573/2021 para Delbrasonu. Documento ostensivo.). Em 09/12/2021, o processo ainda estava pendente, em razão de entaves

e na prorrogação dos turnos de serviço de numerosos observadores e conselheiros militares que integraram operações de paz recentemente. Trata-se, ademais, de oportunidade de aperfeiçoamento profissional para os quadros militares e policiais brasileiros.

No que se refere à questão financeira, a correlação é linear: o Brasil era, conforme a escala vigente em 2021, o oitavo contribuinte ao orçamento das MPEs, com uma parcela de aproximadamente US\$ 21,5 milhões³⁰², o que revela a relevância do tema para o país. A título de curiosidade, note-se que a contribuição brasileira apenas ao financiamento das MPEs, naquele ano, era maior que as contribuições totais ao orçamento regular de 169 Estados membros, inclusive alguns países desenvolvidos, como Áustria, Finlândia e Dinamarca. Ademais, ao não participar por meio de pessoal próprio, o Brasil, na prática, financia a participação de outros países e, particularmente em relação a tropas militares, perde a oportunidade de reaver, via reembolsos ao Tesouro Nacional, parte de sua alta contribuição (ainda que não seja a intenção primária do Brasil utilizar essas participações como fonte de receita). Os gastos totais das MPEs apenas com pessoal militar e policial, para 2022, é estimado em US\$ 31,3 milhões³⁰³.

Não se ignora que a decisão de participar de missões depende, em última instância, da avaliação dos interesses específicos do Brasil em cada caso, mas a uma participação mais expressiva certamente corresponde uma imagem mais forte no campo da paz e segurança. Esse tipo de engajamento condiz com a histórica atuação brasileira e, ademais, com o interesse que o Ministério da Defesa demonstra ao indicar, com frequência, pessoal para posições anunciadas pela ONU, na sede e em operações de paz, inclusive MPEs³⁰⁴.

jurídicos entre a ONU e o governo brasileiro referente a acordo de sede para a realização do evento (cf. telegrama 3175/2021 de Delbrasonu. Documento ostensivo).

302 Em 2022, o Brasil passa a ser o décimo-segundo contribuinte, com uma quota de cerca de US\$ 14,3 milhões.

303 Cf. documento A/76/6(Sect.3)/Add.4.

304 Somente em relação a MPEs, entre 2019 e 2021, o Brasil indicou 22 candidatos a vagas individuais, mas apenas um foi selecionado, para trabalho na UNMHA (Iêmen). Em 10/11/2021, havia um policial militar brasileiro em processo seletivo para vaga na UNSMIL (Líbia). Ademais, o Ministério da Defesa indicou, de modo genérico, que

O problema do desequilíbrio na representatividade de países em desenvolvimento na composição das MPEs é crônico e longo. Kugel apontou-o em artigo há mais de dez anos e sugeriu correção: “The UN and its member states should strive for more diverse representation to encourage the input of countries from the global South in the work of political missions” (KUGEL, 2011, prefácio). No capítulo final do trabalho, serão exploradas iniciativas que visem a elevar a participação do Brasil nas MPEs a nível mais adequado à estatura do país.

3.2. Visões do Brasil em relação às MPEs

As características possivelmente mais definitivas das MPEs – a prevenção e a solução de conflitos por meio do engajamento político, sem possibilidade de recurso à força física, em princípio com a aquiescência e a colaboração dos países envolvidos³⁰⁵ – tornam-nas especialmente relevantes para o tipo de atuação da ONU que o Brasil defende em relação ao pilar de paz e segurança. Alguns compromissos e prioridades com os quais o Brasil se empenhou durante a recente campanha para o CSNU corroboram essa visão:

[...] o Brasil se valerá da mediação, da diplomacia preventiva e de seu papel de construtor da paz como ferramentas indispensáveis para evitar que crises escalem para conflitos, bem como para garantir a consolidação da paz decorrente de acordos monitorados pelas Nações Unidas.

[...] o Brasil advogará pela observância permanente das premissas básicas de atuação da ONU: a existência de paz a ser mantida, o consentimento das partes e o uso da força como último recurso. Defenderá, nesse sentido, a aprovação de mandatos que corroborem a interdependência entre segurança e desenvolvimento e a prevenção de conflitos.³⁰⁶

pretende contribuir com oficiais de Estado Maior para a UNITAMS (Sudão). (Despacho telegráfico 1033/2021 para Delbrasonu. Documento ostensivo.).

305 É preciso recordar que as MPEs do chamado *Cluster II*, formadas, em sua maioria, por grupos de peritos em apoio a mecanismos de sanção, configuram-se como importante desvio conceitual e exceção a essa regra geral.

306 Despacho telegráfico 09/2021, para Delbrasonu. Documento ostensivo.

A defesa desses princípios tem pautado a atuação diplomática do Brasil na ONU nas discussões relacionadas às missões políticas especiais, direta ou indiretamente. Na Assembleia Geral, o Brasil tem sustentado a posição de que a atuação preventiva da Organização, por meio das MPEs, tem o poder de evitar a escalada de tensões políticas ou o relapso de países a situação de conflito. Essa visão reconhece o papel complementar que as MPEs podem ter em relação às operações de manutenção da paz, inclusive por meio da eventual supressão de sua necessidade. A atuação exitosa de uma MPE, financiada de modo adequado, munida de mandato bem concebido e com o devido respaldo político, pode evitar o surgimento do tipo de ameaça à paz e à segurança internacionais que requeiram a presença mais robusta da ONU³⁰⁷. As MPEs são, ademais, ferramenta legítima a permitir o engajamento dos Estados na solução de questões que lhes digam respeito, tanto de modo sistêmico quanto pontual. No caso do Brasil, é patente, por exemplo, o interesse nas questões do Haiti e, de modo ainda mais imediato, da Colômbia. As MPEs em operação nesses países podem conceder oportunidade adicional para o Brasil envolver-se no debate de modo legítimo e construtivo.

A importância do respeito à soberania, por meio do consentimento das partes e da busca de soluções locais para problemas locais, é outro ponto da visão brasileira com correlação com as MPEs. No contexto atual, em que tem sido cada vez mais comum o estabelecimento de OMPs com referência expressa ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (BERDAL, 2019), as MPEs firmam-se como ferramenta mais diretamente identificável com um tipo de atuação da ONU que conta com a preferência do Brasil (e da maioria dos Estados membros). O mandato das MPEs deve, por certo, ser compatível e condizente com a natureza do conflito ou situação que se propõe a solucionar. Contudo, a proximidade das MPEs com os princípios basilares de atuação da

307 O discurso do Brasil no item de agenda específico das MPEs, na IV Comissão, em 2020, elucida esses pontos. A ata resumida da sessão está disponível no documento A/C.4/74/SR.20.

ONU – a imparcialidade, o consentimento das partes e o uso da força como último recurso – é mais um dos motivos a explicar seu destacado papel na Organização.

Embora o debate de temas relativos à paz e segurança internacionais, inclusive à situação das MPEs seja corriqueiro no âmbito da AGNU, o efetivo estabelecimento de missões por esse órgão é mais raro, como se viu anteriormente. Trata-se de responsabilidade que compete, de modo primordial, ao Conselho de Segurança. Entre as 38 MPEs atualmente em operação, há duas cuja origem se deu na AGNU, notadamente os escritórios dos enviados especiais do secretário-geral para a Síria e para Mianmar³⁰⁸. O Brasil votou favoravelmente à criação de ambas, e a análise do quadro parlamentar da Assembleia Geral nesses dois casos revela a profunda politização em cujo contexto que se deu o estabelecimento daquelas MPEs³⁰⁹. Demonstra, ademais, como, em circunstâncias excepcionais, o princípio do “consentimento das partes” pode ser mitigado, já que em ambas as situações os países envolvidos foram contrários ao envio dos representantes do SGNU³¹⁰. No caso específico da Síria, o Brasil defendeu a atuação da ONU e a designação de enviado especial, embora reconhecesse que, idealmente, o processo político devesse contar com a participação do governo local. A situação em relação a Mianmar foi semelhante, e a cautela do Brasil pode ser percebida pelo fato de, apesar do apoio à resolução, não a ter copatrocinado.

Em relação à administração das MPEs, em sentido amplo, o Brasil vem demonstrando, há anos, séria preocupação com as distorções que o atual sistema de financiamento causa não apenas no rateio das despesas da ONU, mas também na harmonia do funcionamento da

308 Estabelecidos, respectivamente, pelas Resoluções 66/253-A e 72/248, da AGNU. É importante notar que se tratava de resoluções de escopo muito amplo em relação aos conflitos sobre os quais se referiam e que a designação dos enviados especiais, que se consubstanciariam em MPEs, era apenas uma de suas diversas determinações.

309 A Resolução 66/253-A foi aprovada por 137 votos favoráveis, 17 abstenções e 12 contrários (incluindo os de China e Rússia e da própria Síria). A Resolução 72/248 foi aprovada por 122 votos favoráveis, 24 abstenções e 10 contrários (incluindo os de China e Rússia e, ainda, de Mianmar).

310 A grave situação humanitária de populações civis vulneráveis e a violação de direitos humanos, porém, justificaram o envolvimento da comunidade internacional pela ação de enviados especiais, com mandato de buscar soluções pacíficas para os problemas, por meio de bons ofícios.

Organização. A incongruência de um sistema no qual a totalidade dos países financia as decisões tomadas, *grosso modo*, pelos membros do CSNU, sem que esse desequilíbrio no processo decisório seja reconhecido por meio de uma cotização diferenciada, fragiliza suas bases e põe sua legitimidade constantemente em dúvida. Ademais, o excessivo peso que as MPEs representam para o Orçamento Regular, ao consumir quase um quarto de seus recursos³¹¹, impõe obstáculos ao financiamento de mandatos em outras áreas de atuação da ONU. O Brasil, e os países em desenvolvimento em geral, argumentam que os temas de segurança, ao concentrar, historicamente, parcela superdimensionada da atenção da comunidade internacional e dos recursos da Organização³¹², podem prejudicar o trabalho da ONU em prol de aspirações legítimas dos Estados membros no campo socioeconômico e os próprios Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

O Brasil tem defendido de modo resolutivo que a distorção do sistema de financiamento das MPEs seja debatida e solucionada pela Assembleia Geral:

Special Political Missions have been operating under a hybrid system that ought to be urgently addressed and better understood: they are typically mandated by the Security Council, as if they were Peacekeeping Operations, yet funded from the Regular Budget, as if the entire membership had taken part in the decision that created each one of them. This distortion exacerbates the imbalance between decision-making by just a few, at the Security Council, and the funding of those decisions by the whole membership, unfairly diluting the cost through regular budget financing. The problem, widely identified by scholars, Member States and the Organization alike, demands urgent solution.³¹³

311 Em 2021, ao custo agregado de US\$ 729,6 milhões, as MPEs representavam 22,7% do total do orçamento.

312 Gastos com paz e segurança representam, atualmente, cerca de 27% do orçamento regular e cerca de 80% das contribuições obrigatórias à ONU.

313 Discurso proferido pela delegação brasileira na sessão formal da V Comissão na 76ª AGNU, em 22/10/2021 (cf. despacho telegráfico 943/2021 para Delbrasonu. Documento ostensivo).

A alteração dessa distorção tem sido patrocinada, há anos, por grande parte dos países em desenvolvimento. Em 2021, proposta nesse sentido foi apresentada em conjunto pelas delegações de 76 países³¹⁴, incluindo o Brasil, mas a regra informal do consenso da V Comissão e a tenaz discordância dos países desenvolvidos – e em particular dos P5 – impediram o avanço das negociações, como vem ocorrendo desde 2012. O fato de a China ter visão divergente dos demais membros do G77/China sobre o tema impossibilita a unidade desse grupo e fragiliza a posição negociadora de seus demais membros. O Brasil deveria seguir buscando formas de investir nesse debate e alternativas para tanto serão sugeridas no capítulo 4.

O Brasil também se tem dedicado com afinco à questão das MPEs no âmbito da Comissão de Consolidação da Paz. O importante papel que essas missões podem desempenhar na implementação de políticas de consolidação e sustentação da paz torna aquele órgão particularmente adequado para albergar a discussão. O próprio fortalecimento da CCP e o aprimoramento de sua interação com o CSNU, inclusive no que se refere aos mandatos das missões políticas especiais, são posições prioritárias do Brasil. O Brasil é defensor de abordagem integrada da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz e considera que o CSNU e a CCP devem explorar formas de trabalhar conjuntamente sempre que possível. Uma tal oportunidade é, justamente, o papel de assessoramento da CCP ao CSNU, de especial relevância nas negociações de renovação de mandatos e encerramento de operações de manutenção da paz e missões políticas especiais.

Em 2020, dois exemplos do engajamento exitoso do Brasil, por meio da CCP, na concepção dos mandatos de MPEs, validaram a utilidade dessa comissão como foro para debates mais inclusivos e para melhor

314 Parágrafo apresentado na minuta de resolução do orçamento das MPEs para 2021 pelos membros da ASEAN, do Grupo Africano e pelas delegações do Brasil, Argentina, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai: "Decides to establish a special and separate account for the funding of the special political missions that would be budgeted, funded and reported upon on an annual basis with a financial period of 1 July to 30 June and further decides to apply the scales of assessment for the apportionment of peacekeeping operations to the funding of special political missions" (grifo nosso).

interação com o CSNU no que se refere, em particular, às missões políticas especiais³¹⁵. O primeiro caso referiu-se à renovação do mandato do UNIOGBIS com a preservação de elementos que o Brasil julgava essenciais, particularmente em razão de sua função de presidente da configuração específica para a Guiné-Bissau na CCP. Após a adoção do novo mandato, pela Resolução 2512 (2020) do CSNU, que contemplava os pontos que o Brasil defendia, o país sublinhou o papel que o órgão subsidiário desempenhara, de modo concreto, e assim resumiu sua atuação:

[...] the Configuration also adopted a written advice to the Security Council, drawing attention to some aspects that could be considered during the negotiations on the UNIOGBIS's mandate renewal. This was, in my view, one more tangible example of the PBC's ability to provide specific, strategic and targeted advice to the Security Council. Many of the suggestions were in one way or another reflected in the adopted resolution. We understand that this contributed to ensure a longer-term perspective required for sustaining peace in Guinea-Bissau.³¹⁶

O segundo caso referiu-se à renovação do mandato do UNOWAS e à rejeição de elementos, na redação inicial da minuta de decisão, que o Brasil entendia reforçarem a indesejada noção do “nexo clima-conflito”. O Brasil e alguns outros países opunham-se à linguagem em discussão, sob o entendimento de que a mudança do clima, de modo genérico, não tem correlação automática de causalidade com a eclosão de conflitos e não deveria tornar-se pauta de debates mantidos a partir de perspectiva de segurança. As posições brasileiras quanto ao tema, de modo geral, focam-se na impropriedade de sua “securitização” e na rejeição da tese de que mudança do clima seja causa direta e imediata de conflitos.

Os debates ocorridos no âmbito da CCP redundaram, assim, em modificações pontuais ao mandato do UNOWAS que resguardaram

315 Detalhes relevantes dessas negociações foram apresentados no item 2.2.4 deste trabalho.

316 Discurso proferido na CCP em 23/06/2020 pelo Representante Permanente do Brasil junto à ONU (cf. telegrama 1406/2020 de Delbrasonu. Expediente ostensivo).

distinções – fundamentais para o Brasil – entre prerrogativas de diferentes órgãos da ONU. O telegrama 477/2020 de Delbrasonu, ao analisar a resolução que se adotou, conclui:

[...] as conversas mantidas na [CCP] sobre o mandato do UNOWAS lograram influenciar positivamente as negociações mantidas no Conselho de Segurança. Com efeito, a [CCP] mostrou-se capaz de impor limites racionais a um movimento que, em sua origem, indicava um possível *encroachment* das ações do Conselho de Segurança sobre prerrogativas do ECOSOC e da Assembleia Geral. (Documento ostensivo)

O Brasil defende uma relação entre CCP e CSNU na qual os papéis e as prerrogativas de ambos os órgãos sejam resguardados. Esse ponto tem fundamental relevância para a constituição dos mandatos das MPEs, pois a CCP, por meio de sua atribuição de aconselhamento e assessoramento ao CSNU, configura-se como foro de debate no qual é possível, em alguma medida, conter tendência – não incomum – do Conselho de Segurança de imiscuir-se em áreas que o Brasil entende deverem permanecer fora de sua alçada. Nesse aspecto, o Brasil tem apoiado a expansão da atuação da Comissão, nos termos de mandatos intergovernamentais que regem sua atuação³¹⁷. Em 2020, em consultas da CCP sobre o tema “Financing and Partnerships for Peacebuilding and Sustaining Peace”, o Brasil afirmou: “The Security Council must actively request the advice of the PBC during the elaboration and renewal of mandates of all peacekeeping missions and special political missions”³¹⁸.

O Brasil também tem defendido a visão – hoje mais pacificada, como demonstra a adoção das resoluções que aprovaram a revisão da arquitetura da consolidação da paz de 2016 – de que atividades de *peacebuilding* não se limitam a situações de pós-conflito e podem ser realizadas como forma de prevenir a própria eclosão do conflito. A

317 Vejam-se, e.g., Resolução 2282 (2016) do CSNU; Resolução 70/262 da AGNU, Declarações presidenciais do CSNU 2017/27 e 2018/20, bem como a Nota do Presidente do CSNU 507/2017, sobre métodos de trabalho do órgão. Todos esses documentos reafirmaram a importância do papel de aconselhamento da CCP em deliberações relativas à consolidação da paz na elaboração e revisão dos mandatos de MPEs e OMPs.

318 Excerto das contribuições do Brasil àquela reunião (cf. despacho telegráfico 341/2020 para Delbrasonu).

questão tem relevância para a atuação das MPEs e é mais um ponto de convergência com a agenda da CCP.

Ainda em relação ao tema da consolidação da paz e o papel da CCP, são de grande relevância as preocupações do Brasil quanto às discussões que emergem do chamado nexo entre os pilares temáticos da ONU. O Brasil tem advogado cautela nessa área. A questão da interdependência entre segurança e desenvolvimento tem óbvia correlação com as MPEs, cujos mandatos incorporam, com frequência, atividades de *peacebuilding*. O Brasil entende que tal interdependência deve ser operacionalizada de maneira equilibrada e sustentável, de modo a evitar que temas que não constituam ameaças à paz e à segurança internacionais se arraiguem na agenda do CSNU e sejam “securitizados”. Nesse contexto, a CCP pode desempenhar papel positivo, justamente por ser foro apto a abrigar debates sobre temas na interseção entre paz e desenvolvimento, nos termos de seu mandato constitutivo.

O Conselho de Segurança, como órgão do qual efetivamente emanam as MPEs em sua vasta maioria, é o foro no qual o debate a elas relacionado pode ser mais frutífero. O retorno do Brasil ao órgão no biênio 2022/2023, após hiato de onze anos, representará oportunidade para aprofundar-se no tema e defender posições nacionais prioritárias, balizadas, obviamente, pelos limites inerentes à complexa dinâmica política do órgão e à sua condição de membro não permanente. Uma análise da atuação do país em relação às MPEs durante suas duas últimas participações no CSNU é relevante para demonstrar posições e preocupações específicas do Brasil naquelas circunstâncias.

3.2.1. O Brasil no CSNU em 2004/2005 e 2010/2011

O biênio 2004/2005

O começo da década de 2000 dá início a acentuado incremento na quantidade e escopo de missões políticas especiais, baseado na noção de que se tratava de ferramentas funcionais aos objetivos da ONU pela consecução da paz. No biênio 2004/2005, consolidou-se

o estabelecimento da UNAMI, no Iraque, como uma missão política particularmente robusta e as MPEs superaram, em conjunto, o patamar de 10% do orçamento da ONU pela primeira vez, ao terem praticamente quadruplicado de valor em apenas quatro anos³¹⁹.

Em 2004 e 2005, o Conselho de Segurança estabeleceu onze novas MPEs, encerrou o mandato de três e renovou, por vezes com alterações substanciais, o mandato de tantas outras. Em 2005, ademais, foi estabelecida a Comissão de Consolidação da Paz e o Brasil, como membro eleito do Conselho naquele período, teve a oportunidade de participar desse processo decisório e defender posições nacionais, ainda que, eventualmente, em minoria e sem o poder de, efetivamente, sobrestar o curso de ação que os P5, irrefreáveis, impunham ao Conselho. Foi o caso, por exemplo, do arranjo que definiu a composição final da CCP e nela incluiu os P5 de modo permanente³²⁰.

Em relação às MPEs estabelecidas, estendidas ou encerradas nesse período, note-se que, à exceção da MPE que se relacionava com o mecanismo de monitoramento de sanções em Darfur, todas as demais resolveram-se por unanimidade no CSNU³²¹. O fato de o Brasil se haver posicionado favoravelmente a todas essas decisões não significa, porém, concordância inequívoca com os termos de todas elas. Assim, é interessante analisar aspectos da atuação política brasileira em algumas dessas ocasiões.

Em abril de 2005, o CSNU decidiu estabelecer uma MPE em Timor-Leste (UNOTIL), em substituição à OMP que ali atuava desde 2002 (UNMISSET). O Brasil, em razão de sua relação próxima com Timor-Leste, estivera envolvido no processo político desde o início e valeu-se de sua presença no CSNU para estreitar ainda mais os laços bilaterais, ao buscar

319 Em 2000-2001, as MPEs haviam custado US\$ 110 milhões, o que representava 4% do orçamento regular da ONU. Em 2004/2005, custaram US\$ 411 milhões, o que representava 11% do orçamento.

320 O Brasil foi contra a presença automática dos P-5 na Comissão, e absteve-se na votação da Resolução 1646 (2005) do CSNU, mas sua posição não prevaleceu (cf. telegrama 3608/2005 de Delbrasonu. Ostensivo).

321 A Resolução 1591 (2005) que criava o mecanismo de sanções, com seus correlatos comitê e grupo de peritos teve a abstenção da Argélia, China e Rússia, que alegaram discordar da eficácia daquelas medidas.

garantir, na medida do possível, que visões timorenses fossem refletidas na concepção do mandato da UNOTIL. O término do mandato da OMP, considerado precipitado pelo secretário-geral e por diversas delegações³²², deveu-se, em grande medida, aos interesses dos Estados Unidos em reduzir a atuação da ONU em Timor-Leste e garantir que qualquer presença remanescente não tivesse caráter proeminentemente militar. A posição americana apoiava-se na percepção de que a melhoria da situação de segurança no país já não justificava esse tipo de engajamento, mas considerações de natureza financeira também pesaram e o país insistia, com firmeza, no financiamento pelo orçamento regular da ONU e não pelo orçamento das operações de paz.

O processo de consultas informais foi marcado pela resistência dos EUA em aceitar a presença de militares (mesmo como observadores ou oficiais de ligação), conforme solicitava o SGNU e desejavam as autoridades timorenses, mesmo quando já havia ficado claro que a missão sucessora seria uma MPE. O Brasil atuou, por meio da coordenação com os demais membros do CSNU, inclusive com *démarches* em outras capitais, para garantir a presença de observadores militares. Assim, foi possível assegurar, na resolução que estabeleceu a UNOTIL (Resolução 1599 (2005) do CSNU), a presença de 15 conselheiros militares, inclusive com função de ligação com as forças militares da Indonésia. Apesar do êxito de seus esforços, o Brasil lamentou, na última reunião de consultas informais, a condução do processo negociador, que julgou açodado e pouco transparente³²³.

Em dezembro de 2004, o Brasil também se valera de seu assento no CSNU para defender posições específicas em relação a uma MPE que lhe interessava de modo particular. Nessa ocasião, tratava-se da renovação da missão política na Guiné-Bissau (UNOGBIS), com

322 Em seu relatório de progresso sobre a UNMISSET de fevereiro de 2005 (documento S/2005/99), o SGNU manifestou-se contra o encerramento da operação de manutenção da paz e propunha, em vez, uma reconfiguração que a reduziria substantivamente. No início do processo negociador, a vasta maioria dos membros do *Core Group* de Timor-Leste também corroborava a proposta do SGNU e não estava convencida de que o encerramento da OMP era a solução mais adequada.

323 Telegrama 1058/2005 de Delbrasonu. Documento ostensivo.

expressiva expansão de seu mandato, por iniciativa brasileira. Assim como no caso de Timor-Leste, o interesse particular na Guiné-Bissau refletia a agenda brasileira de maior integração com os países membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. O limitado interesse que as questões da Guiné-Bissau despertavam no CSNU permitiu ao Brasil especial protagonismo em relação ao tema³²⁴.

O Brasil defendia o entendimento de que a instabilidade política na Guiné-Bissau, que justificava a presença da ONU no país por meio do UNOGBIS, não seria resolvida sem avanços substanciais nas áreas social e econômica e que a Organização deveria engajar-se de modo mais concreto para assegurar tais avanços³²⁵. Com base nessa tese, o Brasil advogava pela revisão do mandato da MPE, de modo que contemplasse perspectivas de desenvolvimento social e econômico e consolidação da paz, inclusive por meio de maior coordenação com o ECOSOC³²⁶. Assim, o Brasil tomou a iniciativa de propor e negociar com os demais membros do Conselho o texto de declaração presidencial, aprovada em novembro daquele ano³²⁷, em que o CSNU indicava sua disposição em rever o mandato da missão para nele incluir a coordenação de esforços na área de desenvolvimento econômico e social e solicitava ao SGNU que apresentasse propostas para tanto. Munido dessa indicação, o Brasil manteve estreito diálogo com o Secretariado durante o processo de elaboração do relatório que embasaria a ampliação do mandato, bem como com os demais membros do CSNU, de modo a garantir o nível de apoio necessário. O Brasil defendia, ademais, que a renovação se desse por meio de uma resolução, de modo a elevar a visibilidade política de tema que julgava estar sendo tratado com nível de atenção inadequado pelo Conselho, mas os EUA eram contrários e preferiam que a renovação do mandato ocorresse por troca de cartas entre o presidente do CSNU e o

324 O telegrama 2552/2004 de Delbrasonu afirmava que a questão da Guiné-Bissau era tratada com “diminuto interesse”, “relativo descaso” e “superficialidade” no Conselho (documento ostensivo).

325 Telegrama 2552/2004, de Delbrasonu.

326 Vale recordar que, àquela altura, a Comissão de Consolidação da Paz ainda não havia sido criada.

327 Documento S/PRST/2004/41.

SGNU³²⁸. Ao final, a visão brasileira prevaleceu e o mandato do UNOGBIS foi renovado por uma resolução que lhe incorporava atividades voltadas ao desenvolvimento, como o Brasil havia pretendido³²⁹.

A experiência pode ser considerada duplamente exitosa. Primeiramente, por ter efetivamente redundado na adoção de resolução, tabulada pelo Brasil, nos termos substantivos que o país defendia, com perspectivas de desenvolvimento que o Brasil julgava necessárias ao mandato daquela MPE. E, em segundo lugar, por ter demonstrado a capacidade de articulação política do Brasil no CSNU e contrariar a prática mais comum de iniciativas políticas serem “monopólio” dos P5. Uziel sumariza o ponto:

No que concerne à Guiné-Bissau, o ponto a considerar é a capacidade de um país que não é membro permanente do Conselho de Segurança – embora ocupe com alguma frequência assento eletivo – de mobilizar apoio para o tratamento de um tema da agenda do órgão. De modo geral, o principal obstáculo é a dificuldade em poder colocar em ação o próprio Conselho, porque há um padrão de que iniciativas cabem normalmente aos P3. Adicionalmente, passa a ser necessário administrar a própria consideração da matéria, formando alianças com Estados que tenham percepções semelhantes da realidade bissau-guineense (nesse caso, outros grandes países em desenvolvimento) para evitar que as grandes potências insiram nas decisões seus próprios conceitos e legitimem suas agendas (UZIEL, 2011, p. 220).

O biênio 2010/2011

No biênio 2010/2011, havia 29 MPEs em atividade, responsáveis pela implementação de uma gama de mandatos muito mais extensa do que lhes haviam sido costumeiramente atribuídas até pouco tempo antes. Consolidava-se a ampliação de sua importância relativa para

328 O telegrama 3467/2004, de Delbrasonu, sugere que a Embaixada em Washington seja instruída a fazer gestões nesse sentido junto ao Departamento de Estado, às vésperas da discussão do item pelo CSNU (documento ostensivo).

329 Resolução 1580 (2004) do Conselho de Segurança. Seu mandato incluía, entre outros, assistência eleitoral, fortalecimento de instituições e apoio para a implementação de estratégia de desenvolvimento econômico e social.

o pilar de paz e segurança da ONU e para o Conselho de Segurança. Algumas experiências específicas, como a missão no Nepal (UNMIN), estabelecida em 2007, com mandato de monitoramento de deposição de armas, representaram novidade e estenderam a flexibilidade de atuação das missões. Nesse biênio, o orçamento das MPEs ultrapassou, pela primeira vez, o patamar de 20% do total do orçamento regular da ONU, ao alcançar a marca de 22% e, assim, chamar atenção para as incongruências de seu sistema de financiamento³³⁰.

Em 2010/2011, foram iniciadas oito novas MPEs e encerradas três. Entre as novas, destaca-se a criação de três MPEs com base no terreno, em atividade em países específicos, notadamente no Burundi, na Líbia e na Guiné-Bissau³³¹. É também relevante ressaltar o estabelecimento de um painel de peritos para monitoramento de sanções impostas à Líbia, bem como a criação do UNOCA, uma missão política com mandato de atuação regional na África Central e foco na prevenção de conflitos e consolidação da paz.

Em sua décima passagem pelo CSNU como membro eleito, houve duas ocasiões em que divergências do Brasil quanto a questões na agenda do órgão levaram o país a levantar sua voz contra consensos emergentes. Em ambas as ocasiões, as complexas questões políticas em jogo envolveram, de modo colateral, os mandatos de duas MPEs, no formato de grupo de peritos de monitoramento de sanções. No caso do painel de peritos estabelecido pela Resolução 1929 (2010), com o objetivo de dar apoio a amplo regime de sanções aplicáveis ao Irã, o Brasil deu o único voto negativo na história de suas passagens pelo CSNU³³². E no caso da Resolução 1973 (2011), que ampliava medidas para conter a crise na Líbia, inclusive com a autorização do uso da força para

330 É a partir de 2011 que se intensificam e se corporificam as discussões quanto à incoerência e aos problemas causados pelo fato de as MPEs serem financiadas pelo Orçamento Regular, sobretudo após a emissão de relatório do SGNU que sublinhou graves inconsistências dos arranjos orçamentários em vigor (Documento A/66/340).

331 O UNIOGBIS, especificamente, fora criado em 2009, mas passou a operar em 01/01/2010.

332 A resolução foi aprovada, com o voto afirmativo de 12 membros do CSNU, inclusive o dos cinco membros permanentes. Assim como o Brasil, a Turquia votou contra, e o Líbano absteve-se.

proteção de civis, pela primeira vez contra a vontade do país anfitrião (BELLAMY e WILLIAMS, 2011), o Brasil absteve-se, ao lado de quatro outros membros³³³.

A análise aprofundada das razões que levaram o Brasil a tais posturas dissidentes foge ao escopo deste trabalho, mas é interessante notar ponto comum em suas origens que se relaciona intimamente com posição elementar do Brasil em sua atuação na defesa da paz e segurança internacionais e o papel das MPEs: a preferência pelo engajamento político à ação coercitiva. No caso do Irã, a explicação de voto dada pelo Brasil elucida a posição:

We will [vote against the draft resolution] because we do not see sanctions as an effective instrument in this case. Sanctions will most probably lead to the suffering of the people of Iran and will play into the hands of those on all sides who do not want dialogue to prevail. [...] We are firmly convinced that *the only possible way to achieve this collective goal is to secure Iran's cooperation through effective and action-oriented dialogue and negotiations*.³³⁴ (grifo nosso)

Em relação à Líbia, a abstenção do Brasil na adoção da Resolução 1973 (2011) relacionava-se com sua longa precaução com o uso desmedido da força e suas consequências. Preocupava ao Brasil que a ampla autorização para o uso da força contida no mandato (“all necessary measures”) tivesse o efeito indesejado de exacerbar tensões e causar ainda mais danos à população civil. O país defendia que “protecting civilians, ensuring a lasting settlement and addressing the legitimate demands of the Libyan people require diplomacy and dialogue”³³⁵. A preocupação do Brasil provar-se-ia pertinente, e a implementação da resolução ficou marcada pela percepção de ineficácia e da interpretação abusiva do mandato, o que gerou fraturas e cisões políticas no Conselho,

333 Absteram-se, também, Alemanha, China, Índia e Rússia.

334 Ata da sessão disponível no documento S/PV.6335. Vale recordar que o Brasil estivera fortemente engajado em negociações com o Irã relativas a seu programa nuclear, apoiado pela Turquia. A imposição das sanções pela Resolução 1929 (2010) desconsiderava todo o esforço diplomático empreendido e suas conquistas.

335 Cf. ata da sessão, disponível no documento S/PV.6498.

que obstaram, inclusive, sua ação posterior em relação à crise na Síria. Na situação pós-conflito, foi restabelecido consenso no CSNU quanto à necessidade de a ONU engajar-se na Líbia por meio de apoio ao diálogo político, à reconciliação, ao processo de transição e ao desenvolvimento institucional. Tal tarefa foi atribuída a uma missão política especial, que ainda hoje segue em atividade, a UNSMIL.

No biênio 2010/2011, o Brasil também pôde voltar a dedicar-se, no âmbito do Conselho, à situação na Guiné-Bissau, e aprofundou o engajamento a que dera início durante seu mandato anterior. Nessa ocasião, além de membro eleito do CSNU, era também presidente da configuração específica para a Guiné-Bissau na CCP. Em 2010, a MPE que atuara naquele país foi encerrada e substituída por outra (UNIOGBIS), cujo mandato era focado na atuação integrada com outras entidades no terreno, como fundos e programas da ONU. Tinha como prioridades apoiar o trabalho da CCP, coordenar esforços em torno da reforma do setor de segurança e defesa, promover o Estado de Direito e mobilizar recursos. Foi um período politicamente conturbado na Guiné-Bissau, na esteira do assassinato do presidente da República João Bernardo Vieira e de insurgências militares que minaram a confiança que a comunidade internacional e o CSNU vinham depositando no processo de estabilização do país.

O Brasil continuou atuando em defesa do engajamento internacional em prol da Guiné-Bissau e da visão de que a consolidação da paz, com a solução eficaz de seus conflitos políticos, dependia de avanços na área socioeconômica. Ressaltava, assim, a importância que confere, ainda hoje, à interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento³³⁶. O Brasil empenhou-se, ademais, em expressar a prioridade que conferia à Guiné-Bissau e ao UNIOGBIS também por meio da participação de

336 "International efforts to help consolidate peace in Guinea-Bissau should not rest solely upon security-related cooperation. In order for peace to take hold, the foundations for socioeconomic development must be strengthened. We need to support capacity building and help the country revitalize its economy." Intervenção brasileira em reunião do CSNU sobre a Guiné-Bissau em 05/11/2010, por ocasião da extensão do mandato do UNIOGBIS (Telegrama 4294/2010, de Delbrasonu. Documento ostensivo).

quadros militares e policiais na missão, com a qual contribuiu, ao longo dos anos, com 15 conselheiros militares e policiais³³⁷.

Em 2010, o estabelecimento do “United Nations Office for Central Africa” foi iniciativa importante para a consolidação do arcabouço institucional das MPEs. Tratava-se da terceira missão política a ser estabelecida com escopo regional e preventivo, com mandato de promover a paz e a estabilidade na região por meio de bons ofícios para a prevenção de conflitos violentos e a consolidação da paz³³⁸. O Brasil apoiou a iniciativa desde o início das discussões, e defendeu que o escritório regional poderia desempenhar papel de grande relevância não apenas na concepção e implementação da diplomacia preventiva da ONU na África Central por meio do diálogo e apoio aos governos locais, mas também por configurar-se como instância apta a colher e processar informações e análises de risco para munir o Secretariado de dados necessários ao desempenho de suas funções.

O Brasil avaliava positivamente a ação de escritório similar na África Ocidental (UNOWA, criado em 2001)³³⁹ e acreditava que o estabelecimento de mais uma MPE daquela natureza seria forma de traduzir, na prática, discurso recorrente no CSNU em favor de ações de diplomacia preventiva no continente africano³⁴⁰. Demonstrava cautela em sua posição, porém, ao ressaltar que o modelo não seria, necessariamente, replicável em todas as regiões da África ou em outras partes do mundo. O Conselho de Segurança tardou mais de nove meses em responder a carta do SGNU que solicitava a abertura da missão, sobretudo em função da reticência do Reino Unido, que alegava duvidar da eficácia

337 Tanto a Secretaria de Estado quanto o Estado-Maior do Exército tinham interesse na presença militar brasileira no UNIOGBIS, inclusive em nível sênior, em vista do papel desempenhado pelo Brasil na Guiné-Bissau tanto bilateral quando multilateralmente.

338 Conforme a carta do SGNU ao presidente do Conselho de Segurança que recomendava aprovação do mandato da missão. Documento S/2009/697.

339 Atualmente chamado UNOWAS, após a incorporação do Sahel a seu mandato geográfico, em 2016.

340 Telegrama 2702/2010, de Delbrasonu. Documento ostensivo.

do instrumento³⁴¹. Em setembro de 2010, contudo, foi possível obter consenso e a missão foi finalmente estabelecida.

Em seu mandato 2010/2011 no CSNU, o Brasil teve a oportunidade de reafirmar posições substantivas que foram relevantes para o funcionamento das MPEs e comprovar, na prática, a medida de seu compromisso. Os exemplos acima buscaram demonstrar a importância que o Brasil conferiu a pontos como a primazia da solução de conflitos por meios políticos, a inclusão e participação de atores nacionais na solução de suas questões, o alto valor da interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento e o papel que a ONU pode desempenhar na prevenção da eclosão e da escalada de conflitos. O período revelou, ademais, dificuldades particulares a que um membro eleito está sujeito na intrincada dinâmica do Conselho. Albuquerque comenta:

O mandato de 2010 e 2011 do Brasil é paradigmático para compreendermos o CSNU como um jogo de coordenação. Há um cenário de aversão mútua, mas o apoio de um membro permanente reconfigura os *pay offs* – como no caso da Síria – e a ausência desse suporte gera um custo político que não se traduz em alterações de resultado – como no caso do Irã (ALBUQUERQUE, 2020, p. 244).

3.3. Aspectos da experiência brasileira no Haiti e o BINUH

Em junho de 2019, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 2476 (2019), que estabelecia, a partir de 16/10/2019, o Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em francês), uma missão política especial cujo início marcaria o fim de quinze anos ininterruptos de presença da ONU no terreno por meio de duas operações de manutenção da paz³⁴². A primeira delas, MINUSTAH, contara com

341 Os motivos da prolongada e excessiva resistência britânica não pareciam óbvios aos interlocutores. Cogitava-se, inclusive, emanarem primariamente de preocupações de ordem orçamentária (Telegrama 2999/2010, de Delbrasonu. Documento ostensivo).

342 Duas OMPs consecutivas haviam atuado no Haiti: MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la Stabilization en Haiti), entre 2004 e 2017, e MINUJUSTH (Mission des Nations Unies pour pour l'Appui à la Justice en Haiti), entre 2017 e 2019.

superlativa participação do Brasil, que enviou seu maior contingente de tropas ao estrangeiro desde a Segunda Guerra Mundial (ALBUQUERQUE, 2020). O Brasil contribuiu com mais de 37 mil militares e policiais, número equivalente a quase dois terços de todos os *peacekeepers* brasileiros na história da ONU³⁴³. Além dos expressivos recursos humanos e materiais mobilizados, o Brasil envolveu-se profundamente na concepção e condução do mandato da MINUSTAH e – feito sem precedentes na história das OMPs – comandou o contingente militar, de forma ininterrupta, ao longo de toda a missão.

A análise da experiência prática do BINUH e do contexto mais amplo de seu estabelecimento justifica-se, neste trabalho, tanto pelo considerável estreitamento das relações com o Haiti a partir de 2004 quanto pelo reconhecimento de que o mandato do BINUH reflete visões que, em certa medida, foram concebidas ainda no âmbito da MINUSTAH, com ativa participação brasileira³⁴⁴. Elementos como a promoção de estabilidade política e boa governança, o fortalecimento do Estado de Direito, o apoio ao diálogo nacional entre atores políticos locais e o revigoramento das instituições, presentes no mandato dessa MPE, refletem uma visão de *peacebuilding*, com ênfase em desenvolvimento, que o Brasil julgara essencial para a ação da ONU no Haiti e que ainda pautava suas posições políticas quanto ao tema.

A participação brasileira na MINUSTAH teve especial relevância para a atuação do país na ONU, com desdobramentos no campo de paz e segurança que vão além das circunstâncias específicas da situação haitiana naquele momento histórico. Primeiramente, consolidava a imagem do Brasil como um ator relevante no sistema de segurança coletivo da ONU, apto a contribuir de maneira concreta para a paz e segurança internacionais. Em segundo lugar, representava plataforma

343 Cf. dados fornecidos pela Subchefia de operações internacionais, do Ministério da Defesa (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas).

344 Em discurso proferido no debate geral da IV Comissão durante a 76ª sessão da AGNU, a delegação do Brasil defendeu essa tese, ao asseverar: "In Haiti, BINUH is building on the achievements of the two previous peacekeeping operations" (Cf. despacho telegráfico 921/2021 para Delbrasonu. Documento ostensivo).

para o país defender a tese de que a atuação unicamente militar não seria capaz de resolver os problemas do Haiti, de modo que a caberia à missão, necessariamente, também fomentar o diálogo político interno, fortalecer as instituições e promover o desenvolvimento (UZIEL, 2011; MARTINS, 2020). Finalmente, com sua participação na MINUSTAH, o Brasil suavizava, em certa medida, a substancial resistência que tinha à autorização de operações sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A experiência brasileira no Haiti, por meio da MINUSTAH, representava oportunidade para o Brasil “demonstrar, na prática, a validade de suas ideias de correlação entre paz, segurança e desenvolvimento” (VIOTTI, DUNLOP e FERNANDES, 2014, p. 27).

A presença do Brasil no CSNU em 2004 conferiu ao país ocasião de participar da formulação daquela missão, concebida para lidar com a crise política que culminara na queda do presidente Jean-Baptiste Aristide. A posição brasileira nas negociações iniciais foi determinante para restringir o alcance dos preceitos do Capítulo VII, ao limitá-lo à seção específica de segurança na resolução³⁴⁵. Da mesma forma, a atuação brasileira, em articulação com outros países latino-americanos, foi responsável pela inclusão de ações voltadas à reconstrução de longo prazo e à promoção do desenvolvimento. Ishitani afirma que “a Delegação brasileira participou ativamente da definição das atribuições da MINUSTAH, tendo negociado arduamente, junto com o Chile [...], a inclusão do maior número possível de atividades de consolidação da paz em seu mandato” (ISHITANI, 2009, p. 109). Para Uziel, “os debates no CSNU deixaram de ser sobre se era conveniente incorporar esses aspectos para centrar-se em como incorporá-los” (UZIEL, 2011, p. 214).

Ambos os aspectos da atuação brasileira aqui mencionados viriam a ter relevância para a construção do arcabouço institucional das missões políticas especiais de modo geral e para as posições brasileiras em relação

345 A atuação do Conselho sob o Capítulo VII está expressamente restrita à seção I do parágrafo 7º da Resolução 1542 (2004), intitulada “Ambiente seguro e estável”. A praxe mais comum é que a referência ao Capítulo VII seja incluída na parte preambular das resoluções e valha, portanto, para a integralidade de sua implementação.

a elas. O debate em torno do escopo do Capítulo VII demonstrava, mais uma vez, a profunda controvérsia que o uso da força pela Organização suscita e elucidava a persistência da tradição brasileira de explorar, ao máximo, alternativas de engajamento por meios menos intrusivos (ainda que pudesse, com redobrada cautela, aceitá-los). A presença de aspectos de *peacebuilding*, com seu foco em desenvolvimento, no mandato da MINUSTAH revelava visão, defendida pelo Brasil, de que paz, segurança e desenvolvimento inter-relacionam-se em todas as fases da resolução de conflitos e que tal integração é fundamental para a eficácia do pilar de paz e segurança da ONU, sob qualquer modalidade de atuação. Ao analisar a hipótese da existência de um “Brazilian way of peacebuilding”, Christiansen avalia que, “unlike Western actors, Brazil conceives security as conditional upon and complimentary to development” e que, portanto, “in its peacebuilding ventures, it prioritizes development and assistance in infrastructure, agriculture, or education”. E conclui que a “MINUSTAH is largely perceived as a success story in public political and scholarly discourse, mainly because of the particular style of “Brazilian peacebuilding” that has accompanied the mission” (CHRISTIANSSEN, 2021, p. 17 e 25).

A MINUJUSTH, OMP que sucedeu a MINUSTAH, visava dar seguimento ao apoio ao Haiti com vistas a fortalecer o Estado de Direito, por meio da continuidade à estruturação da polícia nacional e da promoção dos direitos humanos³⁴⁶. Apesar dos avanços reconhecidamente obtidos em algumas áreas, o cumprimento de mandato tão abrangente e abstrato dificilmente seria alcançável em apenas dois anos³⁴⁷. Ao final de seu segundo ano, a MINUJUSTH foi encerrada, em contexto, no âmbito do CSNU, no qual, além do notável desejo dos P5 de reduzir o orçamento geral das OMPs, prevalecia visão, corroborada pelo próprio governo

346 Resolução 2350 (2017) do CSNU, § 5º.

347 Martins (2020) lista série de êxitos específicos normalmente atribuídos à MINUJUSTH, como a ampliação dos quadros da polícia nacional, a redução do número de detentos preventivos e menores de idade e a realização de projetos de combate à violência comunitária, entre outros. Pondera, contudo, que a consolidação do Estado de Direito esbarrou em evidentes obstáculos que não seriam transponíveis em apenas dois anos, como a reestruturação de um Poder Judiciário historicamente golpeado por arbitrariedades e enfraquecido pelo Legislativo e Executivo.

haitiano³⁴⁸, de que se teria esgotado o ciclo de OMPs no Haiti. Em que pese a falta de consenso³⁴⁹, o Conselho decidiu finalizar o mandato da MINUJUSTH e dar continuidade à presença e ao trabalho da ONU no Haiti por meio de uma MPE, o BINUH.

O BINUH foi estabelecido, assim, com a tarefa de prover apoio ao governo do Haiti para o alcance de normalidade política e social. Atribuíram-se-lhe encargos de bons ofícios, aconselhamento e *advocacy*. Chama a atenção como o CSNU buscou enfatizar o elemento da *national ownership*, ao reservar à missão papel coadjuvante nos processos políticos, como é a prática em MPEs. Tal papel revela-se na terminologia do mandato, contido na Resolução 2476 (2019): i) *aconselhar* o governo na promoção e fortalecimento de estabilidade política e boa governança, na preservação e melhoria de um ambiente pacífico e estável e na proteção e promoção dos direitos humanos; bem como ii) *assistir* o governo em seus esforços para planejar e executar eleições livres e justas, reforçar as capacidades da polícia nacional, desenvolver políticas para a redução da violência comunitária, tratar de abusos de direitos humanos, aprimorar o gerenciamento da administração penitenciária e fortalecer e reformar o setor de justiça. À Missão cabe, ainda, a tarefa de articular-se com as numerosas agências da ONU no terreno³⁵⁰, para cujo cumprimento o representante especial altermo do SGNU acumula as funções de coordenador residente e coordenador humanitário.

O BINUH é uma MPE de médio porte, com 110 servidores e um orçamento previsto de US\$ 22 milhões para o ano de 2022³⁵¹. Entre as MPEs, ocupa a oitava posição em valor nominal de orçamento e a

348 "The progress that has been made as part of MINUJUSTH's mandate is allowing us today to opt for a new United Nations presence in Haiti, *one that is not a peacekeeping*" (Discurso do Chanceler do Haiti no CSNU, em 03/04/2019, quando se discutia relatório do SGNU sobre o país e o futuro da missão. Ata da sessão disponível no documento S./PV.8502. Grifo nosso).

349 O Secretariado era reticente quanto à tempestividade do encerramento da MINUJUSTH, e a vizinha República Dominicana, membro do CSNU naquele momento, era vocalmente contrária.

350 Há, atualmente, 13 agências do sistema ONU em operação no Haiti, além do próprio BINUH.

351 Nos termos da resolução que o estabeleceu, o BINUH estrutura-se com as seguintes unidades temáticas: política e boa governança (com funções de aconselhamento em boa governança, justiça, eleições, reforma constitucional e responsabilização do setor público); redução da violência comunitária e gestão de armas e munições; policial e penitenciária; direitos humanos; segurança; e apoio à missão. O gabinete da representante especial do SGNU é composto pelas seguintes subunidades: comunicação, gênero, coordenação e capacitação legal.

nona, em quantidade de pessoal. Conta com 13 policiais, nacionais de sete países³⁵², com papel de aconselhamento às autoridades policiais e penitenciárias haitianas. Havia, em julho de 2021, uma única nacional brasileira em seus quadros³⁵³.

Os desafios do BINUH na consecução de seu amplo mandato são consideráveis, tanto em razão dos recursos relativamente modestos que detém quanto da delicada e instável situação política, social e econômica do Haiti. A crise de segurança no país é aguda e agravou-se profundamente ao longo de 2021³⁵⁴.

Uma tarefa prioritária, a assistência na organização de eleições legislativas e presidenciais, ainda não se pôde concretizar, e as aguardadas eleições gerais seguem pendentes, o que tem gerado inquietação no CSNU³⁵⁵. A crise política agravou-se com o assassinato do presidente Jovenel Moïse, em 07/07/21, e, ainda, com as consequências de terremoto que, em agosto de 2021, cobrou a vida de mais de 2.000 pessoas. Com as sucessivas postergações das eleições³⁵⁶ e em contexto de vácuo institucional e legal³⁵⁷, o país vem sendo governado em bases precárias. O BINUH tem-se engajado por meio de bons ofícios com atores políticos e da sociedade civil na criação de plataformas para o diálogo e segue envolvido com autoridades eleitorais no planejamento do pleito, com foco, inclusive, na contenção de possíveis surtos de violência a ele associados³⁵⁸.

352 Benim (2), Canadá (4), Côte d'Ivoire (1), Mali (2), Níger (1), Ruanda (1) e Estados Unidos (2).

353 Tratava-se de servidora em regime de contrato por prazo específico, no nível P-4, com a função de *gender affairs officer*.

354 Dois recentes expedientes da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe (telegramas 308 e 312, ambos de 2021) relatam a aguda crise securitária e de abastecimento, com efeitos na situação política do país. Expedientes ostensivos.

355 Em 01/07/2021, o Conselho emitiu Declaração à Imprensa em que enfatizou a urgente necessidade de eleições no país e conclamou os atores políticos relevantes a contornarem diferenças e organizarem o pleito (Documento SC/14571). Ademais, na última renovação de seu mandato, em 15/10/2021, incorporou parágrafo operativo no mesmo sentido (Resolução 2600 (2021)).

356 A realização estava prevista para novembro de 2021 e janeiro de 2022, mas foi novamente adiada *sine die*.

357 O parlamento encontra-se inoperante desde janeiro de 2020 e o Executivo, normalmente misto, vem sendo exercido interinamente pelo último primeiro-ministro indicado por Moïse.

358 A elaboração de estratégia de prevenção e contenção de violência eleitoral integra um projeto de US\$ 1,5 milhão no âmbito do "Peacebuilding Fund", implementado, entre outros, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (Vide relatório do SGNU emitido sob o número S/2021/828, § 14.)

Tarefas voltadas à redução de violência comunitária constituem outro patente desafio da missão. A deterioração da situação de violência no país, agravada em 2021, tem desdobramentos na área de direitos humanos e na prestação de assistência humanitária, o que impõe dificuldades adicionais à implementação do mandato da missão³⁵⁹. Atendendo a apelo do então presidente Moïse, o BINUH coordenou, entre maio e julho de 2021, missão de peritos policiais da ONU ao país, a qual recomendou o estabelecimento de estratégias que alinhem policiamento baseado em inteligência com medidas de desarmamento, desmobilização e reintegração de membros de gangues. O BINUH assegurou ao governo local apoio na implementação dessas políticas, mas o objetivo depende de elementos alheios à missão, como a arrecadação de fundos e o engajamento de outros atores internacionais, inclusive integrantes do sistema ONU. A Organização aposta que a reforma do setor de segurança e o fortalecimento do Judiciário contribuirão para a melhoria da situação, e o BINUH também se tem dedicado a esses objetivos, ao coordenar a ação de entidades como o PNUD e o Alto Comissariado para Direitos Humanos.

Subjacente a todas essas questões, e na origem de muitas delas, encontra-se a crítica situação econômica da população e do país. O BINUH tem tentado atuar sob o entendimento de que, para contornar a instabilidade e as necessidades humanitárias da população, é necessário corrigir o déficit de desenvolvimento. Em conformidade com nova abordagem da ONU aos problemas do Haiti, há diretriz para que o BINUH e o “UN Country Team” alterem o foco de atuação para concentrar seu apoio na institucionalização de políticas públicas integradas que visem à expansão e ao fortalecimento de redes de proteção social que diminuam a desigualdade econômica, social e institucional de forma sistêmica. Em discussões entre o governo, parceiros internacionais e a

359 Em seu relatório periódico sobre o BINUH ao Conselho de Segurança, o SGNU afirma que, desde junho de 2021, mais de 19 mil pessoas foram deslocadas de suas residências em Porto Príncipe e bloqueios rodoviários causaram escassez de bens e combustíveis, com impacto adicional na atividade econômica do país (Documento S/2021/828).

ONU, o SRSG Alterno do BINUH e Coordenador Residente tem defendido reorientação de prioridades na assistência ao desenvolvimento, com foco no tratamento de problemas transversais como impunidade, corrupção e a modernização da economia³⁶⁰. Nesse contexto, em que iniciativas programáticas voltadas ao desenvolvimento emanam de numerosos e distintos parceiros, é particularmente oportuno que o BINUH tenha sido concebido como uma MPE integrada e possa coordenar a ação das entidades da ONU em atuação no país.

A análise de aspectos práticos da atuação do BINUH, em um país que enfrenta considerável erosão social, política, econômica e humanitária, contribui para elucidar alguns dos principais óbices com que uma missão política especial pode confrontar-se na consecução de seu mandato. A larga gama de desafios no terreno pode ser agravada, ainda, por questões inerentes à dinâmica política do Conselho de Segurança, muitas vezes alheias às especificidades do caso. Em relação ao BINUH, especificamente, é notável a resistência que a China costuma demonstrar em relação a seu mandato³⁶¹, o que restou patente por ocasião de sua mais recente renovação. Durante as negociações, a China pretendeu reduzir a extensão do mandato de doze para apenas seis meses e indicou, nas consultas informais, inclinação por seu encerramento³⁶².

O estabelecimento do BINUH como a terceira operação de paz consecutiva no Haiti evidencia a estratégia de encerrar esse tipo de presença da ONU no país por abordagem de *phasing-out* e, assim, evitar o erro da retirada brusca e intempestiva, nos moldes do que ocorrera com as sucessivas missões ali estabelecidas nos anos 1990. As distendidas conturbações políticas e sociais no país e seu recente

360 Documento S/2021/828, §§ 49-51.

361 O fato de o Haiti manter relações diplomáticas com Taiwan tem sido fator de determinante contenção nas iniciativas do CSNU e no tratamento que a China dispensa ao país. Ainda que não tenha efetivamente bloqueado mandatos no CSNU, a China age frequentemente para conter sua magnitude e, na V Comissão, advoga consistentemente por drásticas reduções orçamentárias. Notem-se, ainda, suas abstenções nas Resoluções 2476 (2019), que estabeleceu o BINUH, e 2547 (2020), que renovou seu mandato.

362 O impasse resolveu-se a poucas horas da expiração do mandato, com sua extensão pelo prazo intermediário de nove meses, nos termos da Resolução 2600 (2021).

agravamento parecem, contudo, indicar que o envolvimento do CSNU no Haiti perdurará³⁶³. O SGNU foi incumbido de apresentar, até abril de 2022, avaliação da pertinência dos termos atuais do mandato do BINUH e propostas de eventuais ajustes que aumentem sua eficácia no tratamento dos desafios haitianos. Ainda que a escalada de violência siga em ascensão, com continuado impacto na governabilidade do país, há pouca expectativa de ajuste substancial do mandato do BINUH entre os distintos atores envolvidos, e muito menos de retorno a configuração militarizada, como uma OMP³⁶⁴.

Em suas manifestações públicas, a SRSG do BINUH, a nacional americana Helen La Lime, de modo geral, reconhece as profundas dificuldades que a conjuntura política e social do Haiti imprime à atuação da missão. Ainda que haja progresso em algumas áreas, como o fortalecimento da polícia nacional e a oferta de bons ofícios a atores nacionais relevantes, as vastas redes de crime organizado no país e o aprofundamento da violência sistêmica impõem graves limitações ao cumprimento eficaz do mandato do BINUH. Sem a supressão de canais internacionais de financiamento de atividades criminosas, sejam operações comerciais ilícitas seja o tráfico de drogas, a comunidade internacional pouco pode ante a escalada de violência e a degradação social e política dela decorrente.

A situação do BINUH é extensível a missões políticas especiais de modo geral, particularmente aquelas que atuam em ambiente de particular conturbação social. Revela, em última instância, a importância de que operações de paz sejam munidas de mandatos realistas e adequados, sob pena de fracasso da missão – e, ulteriormente, da ONU.

363 Em declaração à imprensa por ocasião da renovação do mandato do BINUH, a Representante Permanente dos EUA asseverou: “Now is not the time for the Security Council to walk away from Haiti” (Documento SC/14664).

364 Em coletiva de imprensa realizada em 25/01/2023, na sede da ONU, a chefe do BINUH, consultada quanto à questão do eventual restabelecimento de uma OMP no país, foi taxativa: “The Haitian government, Haitians generally are not interested in a return to into Peacekeeping, but we are working with the Haitian National Police to help them address criminality”. Entrevista disponível em: <<https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/3003/3003717/>>.

Capítulo IV

Propostas para a atuação diplomática do Brasil

O histórico da atuação diplomática do Brasil nas Nações Unidas revela alto nível de engajamento, e o país é reconhecido por suas contribuições. Mingst, Karns e Lyon exemplificam algumas áreas específicas: “Middle powers such as Australia, Canada, Brazil, and India have been influential in international trade negotiations on agricultural issues, as they have long been in *peacekeeping and development*” (MINGST, KARNS e LYON, 2017, p. 15, grifo nosso). O papel das missões políticas especiais no espectro das operações de paz, frequentemente na interseção entre paz e desenvolvimento, revela sua especial importância para áreas prioritárias da agenda internacional do Brasil.

Nesse contexto, o presente capítulo apresenta sugestões para a atuação do Brasil nas discussões relativas às MPEs, pautado pelo objetivo de encontrar maneiras de melhor assegurar a prevalência de seus interesses políticos quanto ao tema. As propostas estão agrupadas em três linhas centrais de ação: formas de contornar barreiras à participação mais significativa dos Estados membros, pela diversificação dos espaços de debate e decisão; formas de corrigir a incongruência sistêmica que o atual mecanismo de financiamento gera, em prejuízo da ONU e dos Estados membros; e formas de otimizar o proveito que o Brasil pode fazer das Missões Políticas Especiais, pela elevação de seu perfil de atuação. Para

alcançar tais objetivos, o trabalho explora, transversalmente, maneiras pelas quais o Brasil poderia valer-se de seu atual mandato eletivo no CSNU e da privilegiada capacidade de articulação que a presença nesse órgão deverá propiciar.

4.1. Diversificação dos espaços e processos decisórios

O papel do Conselho de Segurança em relação às MPEs, dada sua responsabilidade especial em temas de paz e segurança internacionais, é de incontestável protagonismo. Uma ampla reforma do órgão, que englobe seus métodos de trabalho e, sobretudo, sua expansão, constitui pauta longa e controversa na Organização e seria, indubitavelmente, maneira de corrigir o problema do “déficit democrático” ora apresentado. Esse complexo debate, com repercussões profundas e sistêmicas, foge, porém, ao escopo deste trabalho, embora algumas de suas propostas impliquem repensar aspectos da supremacia do Conselho em sua clássica área de atuação. Como qualquer medida nesse sentido, estão fadadas a deparar com a vivaz resistência dos P5. Considerações de Kennedy quanto à divisão de poder durante o estabelecimento do sistema de paz e segurança da ONU seguem tão válidas hoje como em 1945: “powerful animals see no reason to be circumscribed by lesser, weaker ones” (KENNEDY, 2015, p. 25).

O Brasil deveria, assim, explorar alternativas que garantam sua maior participação nos processos decisórios, como forma de influenciar o importante debate relativo à consolidação do arcabouço institucional das MPEs. Em última instância, trata-se de criar oportunidades que permitiriam ao país fazer refletir suas visões quanto ao próprio sistema de paz e segurança das Nações Unidas de modo mais concreto e eficaz³⁶⁵.

365 Em artigo no qual critica suposto excesso brasileiro na participação em operações de paz por meio do envio de contingentes, Blanco reitera a importância de focar em atividades que corrijam as causas profundas e estruturais dos conflitos e assevera que “the country needs to start inserting itself in the global discussion about the definition of peace, what international peace means, how it should be pursued, and how it should be operationalized in post conflict scenarios [...] rather than contributing to peace operations merely with the deployment of troops” (BLANCO, 2017, p. 12).

4.1.1. A Comissão de Consolidação da Paz

O fortalecimento da Comissão de Consolidação da Paz e do papel que pode desempenhar em relação às MPEs é condizente com as prioridades do Brasil e representa oportunidade de ampliar o engajamento dos Estados membros. A coordenação entre CSNU e CCP é prioritária para a atuação brasileira no Conselho em 2022/2023 e, nesse sentido, o país pode explorar formas de garantir a implementação de elementos do mandato do órgão, dentro do arcabouço jurídico já existente. Concentrar-se na defesa do papel de aconselhamento que a CCP presta ao CSNU seria, assim, a primeira linha de ação.

As Resoluções 2282 (2016), do CSNU, e 70/262, da AGNU³⁶⁶, reiteraram a importância das recomendações da CCP ao CSNU, particularmente em relação à formação, revisão e encerramento dos mandatos de operações de paz, bem como em transições. Os termos dessa reiteração, embora reafirmados em distintos documentos posteriores³⁶⁷, contêm ressalvas suficientemente amplas para deixar ao alvedrio do Conselho a decisão de solicitar ou não o aconselhamento da CCP, mas há exemplos recentes de interações exitosas nesse sentido³⁶⁸. Para o sucesso desse tipo de colaboração, é fundamental que o Conselho de Segurança perceba a utilidade prática do envolvimento da Comissão. Sua atuação será tanto mais bem-vinda quanto mais concretas e eficazes forem suas sugestões e propostas, de modo a efetivamente agregar valor aos mandatos das MPEs e contribuir para o trabalho do CSNU.

Com o paulatino reconhecimento de que *peacebuilding* não está necessariamente limitado ao pós-conflito e pode englobar a prevenção (em linha, ademais, com posições tradicionais do Brasil), a pertinência da CCP como foro de debate relacionado às MPEs torna-se ainda

366 As resoluções aprovaram a segunda revisão da arquitetura da consolidação da paz.

367 Veja-se, e.g., Declarações presidenciais do CSNU 2017/27 e 2018/20 e Resolução 2594 (2021) do CSNU.

368 Dois casos relevantes, relativos a recentes renovações de mandatos do UNOWAS e do UNIOGBIS, com as contribuições do Brasil, foram relatados nos itens 2.2.4 e 3.2 deste trabalho.

mais patente. O recente relatório “Our Common Agenda”³⁶⁹, em que o secretário-geral apresenta considerações e propostas de ação para a ONU nos próximos 25 anos, reforça a necessidade de os Estados membros comprometerem mais recursos à CCP e defende visão de que seu fortalecimento limitaria a expansão exponencial da agenda do CSNU, de modo a permitir-lhe concentrar-se de modo mais sensato e produtivo em ameaças à paz e segurança. A substancial retirada da agenda de consolidação da paz do portfólio do Conselho é defendida por acadêmicos. Saira Mohamed vislumbra ampla reforma institucional em que o Conselho de Tutela teria revitalizado seu mandato para lidar com aspectos de *peacebuilding em operações de paz* (MOHAMED, 2005). Vesselin Popovski, por sua vez, advoga por inusitada “fragmentação” do CSNU, com a criação de “múltiplos conselhos temáticos”, um dos quais um “Peacebuilding Council”, como uma espécie de versão robustecida da CCP, com competência exclusiva para os temas de consolidação da paz (POPOVSKI, 2020). Não se trata, por certo, de ideias de fácil implementação³⁷⁰, mas ajudam a cristalizar a noção de que pode haver alternativas que aprimorem o sistema atual.

Ademais de seu papel de relevância na própria CCP, a presença do Brasil no Conselho de Segurança em 2022/2023 pode ser fundamental para defender efetivo engajamento da Comissão por meio de sua função de aconselhamento. Relatório do *think tank* “Security Council Report” publicado em 2017 é taxativo ao afirmar que “the Council’s engagement with and its consideration of the PBC have still remained largely dependent on its various elected members that champion the PBC”³⁷¹. Em 2022, o Brasil coincidirá com Índia e Noruega nos dois órgãos, e a

369 Documento A/75/982, § 127. Note-se que as recomendações do relatório não foram automaticamente aceitas pelos Estados membros, mas a Resolução 76/6 da AGNU o acolheu com beneplácito “welcomes” e decidiu considerá-lo como base para pautar discussões adicionais quanto à sua substância.

370 Sobre a revitalização do Conselho de Tutela, Paul Kennedy (2015, p. 263) julga-a “politicamente impossível”, seja pela resistência dos P5 seja pela associação histórica que países em desenvolvimento fazem entre o órgão e a agenda colonialista das potências ocidentais. Já a proposta de “fragmentação” do CSNU, independentemente de seu eventual mérito, dificilmente angariaria apoio dos Estados membros, como qualquer proposta nesse sentido que não contemple outros aspectos da reforma do órgão.

371 SECURITY COUNCIL REPORT, 2017, p. 10.

concertação pode ser oportuna, particularmente com a Índia³⁷², para aproveitar a aparente abertura que os P5 vêm demonstrando para esse tipo de colaboração nos últimos anos.

Os mandatos de missões políticas especiais com base no terreno renovam-se, via de regra, anual ou semianualmente e essas ocasiões representam oportunidade particular para fazer-se cumprir a intenção do Conselho de “*request, deliberate and draw upon the specific, strategic and targeted advice*” da CCP³⁷³. Entre as missões de escopo regional, o atual mandato da UNOWAS tem validade até 31/01/2023³⁷⁴ e sua eventual renovação também pode configurar ocasião para o envolvimento substantivo da CCP. A ampliação do engajamento da CCP para além de suas formas mais tradicionais, como a extensão de convites para que participe, por exemplo, de consultas informais, *briefings* e viagens de campo também poderia continuar a ser explorada, embora tentativas anteriores não tenham sido frutíferas³⁷⁵.

Na esfera de propostas mais ambiciosas, o Brasil poderia defender a integral transferência da competência relativa aos mandatos das MPEs para a CCP, sob interpretação restritiva daquilo que configura o papel do CSNU pela manutenção da paz e segurança internacionais. A ideia exacerba posição já expressa pelo Brasil de que a CCP deve envolver-se na elaboração e renovação dos mandatos da totalidade das MPEs³⁷⁶. Sua lógica ampara-se no pressuposto de limitar a atuação do Conselho de Segurança a mandatos de natureza essencialmente militar, como os

372 Além de serem parceiros no BRICS e no IBAS, Brasil e Índia comungam de ideias em relação ao papel dos países em desenvolvimento e contribuintes de tropas na atuação da ONU em paz e segurança. Essa proximidade pode ser convenientemente explorada.

373 Resolução 70/262 do CSNU.

374 Quanto às outras duas MPEs regionais, a UNRCCA tem mandato sem prazo determinado de expiração e a UNOCA tem mandato até 31/08/2024.

375 Em recente discurso no CSNU, a delegação do Brasil voltou a enfatizar a necessidade desse tipo de interação entre os dois órgãos (cf. despacho telegráfico 1084/2021 para Delbrasonu. Documento ostensivo). Em entrevista para esta tese, o embaixador Mauro Vieira recordou que fez quatro viagens de campo à Guiné-Bissau na qualidade de presidente da Configuração específica da CCP para aquele país e corroborou a importância do conhecimento e da experiência que esse tipo de interação *in loco* gera, com utilidade para a atuação concreta da CCP (Entrevista realizada em 14/12/2021).

376 Cf. despacho telegráfico 341/2020 para Delbrasonu (ostensivo), que contém excertos das contribuições do Brasil à reunião sobre atividades de financiamento e parcerias para a consolidação da paz.

tipicamente atribuídos às operações de manutenção da paz, e reconhecer que as atividades desempenhadas pelas MPEs podem ser transferidas à alçada da CCP. O posicionamento do órgão na burocracia onusiana – com vínculos com o CSNU, a AGNU e o ECOSOC – torná-lo-ia ideal para discutir e resolver, com legitimidade e eficácia, temas da interseção das agendas de paz e segurança e desenvolvimento, que comumente compõem os mandatos das MPEs. O arranjo teria, ainda, a vantagem de aliviar a assoberbada agenda do CSNU e resguardar as MPEs de efeitos nocivos da excessiva politização, acentuada pelo veto impendente, que tem marcado a atuação do Conselho³⁷⁷.

A ideia, como qualquer iniciativa que trate de reforma do Conselho de Segurança, não é de simples implementação, mas a *rationale* que a embaixa é reconhecida pela academia³⁷⁸. Em entrevista para esta tese, o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, embaixador Ronaldo Costa Filho, ao corroborar a visão de que o Brasil deveria seguir empenhado pelo fortalecimento da CCP, coincidiu em que a total transferência da responsabilidade relativa aos mandatos das MPEs ao âmbito daquela Comissão deveria ser mais seriamente explorada pela Organização e defendida pelo Brasil³⁷⁹. A relação entre CSNU e CCP integra a agenda das negociações intergovernamentais sobre a reforma do CSNU, e propostas no sentido de ampliar o papel da CCP em relação às missões políticas especiais poderiam ser amadurecidas e debatidas de forma sistematizada naquele âmbito.

377 Neste trabalho, foram mencionados dois exemplos recentes em que os mandatos de MPEs estiveram sob risco de não renovação, devido a ameaças de uso do veto em razão de desentendimentos políticos em grande medida alheios à situação das missões em si (UNAMA, em 2019, e BINUH, em 2021).

378 Em artigo de 2010, Ian Martin, acadêmico britânico que já ocupou a chefia de mais de uma MPE, defendeu que, embora o CSNU seja o foro ideal para a criação e supervisão de missões nas quais há desdobramento de tropas internacionais, seu papel em relação a outros tipos de mandatos, como muitos daqueles desempenhados por MPEs, seria “questionável” e reconhece que a interação do Conselho com a CCP poderia ser mais bem explorada (MARTIN, 2010, p. 13).

379 Entrevista realizada em 04/10/2021.

4.1.2. Órgãos subsidiários da Assembleia Geral

Pelo menos dois órgãos subsidiários da AGNU que atualmente não se ocupam de missões políticas especiais poderiam trazer contribuições salutaras para o debate a elas relativo, de maneira condizente com interesses do Brasil. Trata-se do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34) e do Comitê para Programa e Coordenação (CPC).

Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34)

O C-34 tem mandato amplo para, nos termos da resolução que o estabeleceu, em 1965, “undertake as soon as possible a comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects”³⁸⁰. É, atualmente, composto por 155 Estados membros, o que confere oportunidade de engajamento a mais de $\frac{3}{4}$ dos integrantes da Organização. O Brasil negocia em bloco, ao lado da Argentina, México e Uruguai³⁸¹, com reconhecido papel de construtor de consenso entre as posições normalmente mais extremas dos demais grupos negociadores³⁸². O C-34 reúne-se normalmente entre fevereiro e março de cada ano e emite um relatório, que a AGNU adota, por meio da IV Comissão, antes do final do semestre.

A inclusão das missões políticas especiais na agenda do C-34 implicaria, *a priori*, alteração conceitual de fundamental importância no mandato e na própria razão de ser desse órgão: o reconhecimento da conveniência de expandir suas atribuições para englobar seção mais ampla do espectro das “operações de paz”, em oposição a seu mandato atual, restrito à questão das operações de manutenção da paz unicamente. Para todos os efeitos, o órgão deixaria de ser o Comitê Especial sobre

380 Resolução 2006 (XIX), de 1965, da AGNU.

381 O agrupamento é conhecido pelo acrônimo ABUM.

382 As posições políticas costumam antagonizar-se entre os países do movimento não alinhado, apoiados por Rússia e China, e os países desenvolvidos.

Operações de Manutenção da Paz para tornar-se um comitê especial sobre operações de paz.

Em que pese a validade do debate relativo à amplitude do termo “operações de paz”, seu alcance e suas consequências³⁸³, seu uso está relativamente pacificado na Organização³⁸⁴, e a análise conjunta de aspectos comuns ou confluente de OMPs e MPEs é abordagem corriqueira. Os próprios documentos técnicos do Secretariado que balizam as discussões do C-34 são, repetidas vezes, instrumentos que contêm diretrizes de ação válidas tanto para OMPs quanto para MPEs³⁸⁵. E em 2021, o relatório final da sessão do C-34 fez inusitada menção às MPEs, ao encorajar a colaboração e coordenação entre elas e as OMPs³⁸⁶.

Após o fracasso que marcou as negociações do órgão, em 2019, e impediu a adoção de qualquer relatório ou documento final, a estrutura do relatório do C-34 foi substancialmente alterada³⁸⁷. Desde 2020, tem-se estruturado tendo como referência temática os oito pilares de ação da iniciativa *Action for Peacekeeping (A4P)*³⁸⁸: política; mulheres, paz e segurança; proteção; segurança; desempenho e responsabilização; consolidação da paz e paz sustentável; parcerias; e conduta de *peacekeepers*. Alguns desses pilares tratam de temas que, embora em princípio não se relacionem com MPEs de modo conspícuo, como é o caso daqueles que singularizam aspectos da atuação dos capacetes azuis, podem, assim mesmo, ser relevantes quando se considera, por exemplo, a presença de policiais e observadores militares em numerosas missões políticas. Outros pilares têm relevância mais patente para as MPEs e poderiam

383 A seção 1.2 deste trabalho dedica-se a essa questão de modo mais detido.

384 A definição conta, hoje, com reconhecimento intergovernamental, conforme Resolução 2594 (2021) do CSNU.

385 Por exemplo, os documentos “Standard operating procedure on the assessment of operational capability of formed police units for service in peacekeeping operations and special political missions” e “Guidelines on police command in United Nations peacekeeping operations and special political missions”. (Cf. Documento A/75/19).

386 Documento A/75/19.

387 Sharland (2020) relata com detalhes o impasse, suas origens e sua evolução, bem como a solução encontrada.

388 Iniciativa do SGNU lançada em 2018 com o objetivo central de aprimorar o funcionamento e a eficácia das OMPs, inclusive pela proteção de tropas. Em 01/11/2021, 154 países haviam-na endossado, entre os quais o Brasil.

conter considerações e diretrizes que lhes dissessem respeito de modo expresso.

O pilar de “política”, por exemplo, foca suas recomendações em torno da premissa de que soluções políticas têm primazia na prevenção, mediação e resolução de conflitos de modo duradouro e sustentável; o pilar de “mulheres, paz e segurança” trata, especificamente, das contribuições que mulheres podem trazer a processos de paz quando se envolvem ativamente na prevenção e solução de conflitos, por exemplo, ao mediá-los. São assuntos com clara correlação em potencial com as MPEs. Quanto ao pilar de “proteção”, embora possa parecer estritamente associado ao cumprimento de mandatos de proteção de civis por tropas, é interessante notar o aprofundamento de debates acadêmicos e institucionais em relação ao papel das MPEs nessa seara³⁸⁹. Nesse ponto específico, a contribuição dos Estados membros às discussões, ainda incipientes, na fase anterior à consolidação de um arcabouço operacional, poderia ter grande utilidade, e o C-34 configurar-se-ia como instância apropriada para conferir legitimidade e amplitude de visões ao debate, de modo a resguardar interesses particulares dos países e definir e delimitar de modo mais claro o escopo ideal da atuação das MPEs.

A inclusão das MPEs na agenda do C-34 parece condizente com os interesses do Brasil. Ademais de fortalecer o próprio mandato do Comitê, objetivo que o Brasil defende de modo geral, propiciaria mais espaços intergovernamentais para discussões relativas à concepção dessa importante e crescente ferramenta da Organização, hoje excessivamente concentradas no âmbito do CSNU. Sua adaptação à estrutura atual do relatório do C-34 seria forma de tentar mitigar divergências, ao facilitar a abordagem inicial do tema, mas, uma vez resolvida a questão de fundo de discutir as missões naquele foro, outras estruturas também poderiam ser exploradas. A iniciativa depende da obtenção de amplo consenso

389 Vejam-se, por exemplo, artigo de Dirk Druet (2021) e, ainda, seminário organizado pelo International Peace Institute em 14/09/2021 intitulado “United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking”.

entre os membros do órgão, possivelmente por meio de resolução da AGNU. A coordenação preliminar com o ABUM para dar forma à ideia seria o passo inicial desse processo.

Comitê para Programa e Coordenação (CPC)

O Comitê para Programa e Coordenação é o órgão subsidiário da AGNU e do ECOSOC responsável pelo planejamento, programação e coordenação das atividades da ONU. Examina o trabalho desenvolvido pelo Secretariado e avalia tanto suas estratégias de ação quanto os resultados alcançados. Trata-se da instância intergovernamental por meio da qual os Estados membros asseguram que os programas de atividades³⁹⁰ da Organização sejam implementados em consonância com os diversos mandatos legislativos pertinentes. O CPC é composto por 34 membros, distribuídos em vagas reservadas por grupos geográficos. O grupo da América Latina e Caribe (GRULAC) detém sete assentos e o Brasil tem, atualmente, mandato até 2023.

Ao desempenhar sua função de conferir se os planos programáticos, elaborados pelo secretário-geral com base nos mandatos aprovados pelos Estados membros, efetivamente traduzem as intenções dos países em atividades aptas a implementá-las, o CPC pode fazer recomendações e propor adaptações aos programas, de caráter geral ou específico. Como exemplo concreto, pode-se citar a atuação do Brasil, em sessões recentes do órgão, no sentido de conter a utilização de conceitos controversos para os quais não há definição pacificada e que não foram acordados em processos intergovernamentais. Em sua 60ª sessão, em 2020, o CPC substituiu repetidos usos do termo “*green development*” por “*sustainable development*”. Na 61ª sessão, em 2021, o termo “*green recovery*” proliferou-se nos programas de ação e foi substituído por “*sustainable recovery*”³⁹¹.

390 Os programas são documentos que embasam e justificam a solicitação orçamentária do SGNU. Discorrem, preferencialmente de modo concreto, a respeito das atividades que serão desenvolvidas pela Organização com o intuito de atingir os objetivos que se lhe atribuíram em mandatos criados pelos Estados membros. A partir desses documentos, o Secretariado estima os recursos de que necessitará e elabora sua proposta de orçamento.

391 O termo “*green*”, além de não contar com definição precisa, sugere excessivo foco numa visão estanque de meio ambiente, ao passo que o conceito de desenvolvimento sustentável tem aspecto tridimensional (ambiental, econômico

Em ambas essas sessões, a delegação brasileira atuou, também, para suprimir iniciativas e modular visões do Secretariado que pretendiam atribuir à Agenda 2030 mandatos de promoção de paz e segurança e, ainda, que confundiriam a atuação dos três pilares das Nações Unidas³⁹².

O CPC reúne-se em junho de cada ano para analisar os programas de atividade da Organização. Remete, então, suas conclusões e recomendações ao ECOSOC e à AGNU para que esta possa, por sua vez, deliberar quanto às solicitações de recursos orçamentários, em dezembro. Os programas de atividade das missões políticas especiais saltam, porém, aquela etapa burocrática: emanam, em sua quase totalidade, de mandatos definidos pelo Conselho de Segurança, são plasmados em estratégia de ação pelo Secretariado e submetidos, junto com a respectiva proposta orçamentária, diretamente à Assembleia Geral, por meio da V Comissão³⁹³. Escapam, assim, ao importante escrutínio intergovernamental proporcionado pelo CPC.

Desde a reforma administrativa aprovada em 2018, as solicitações de recursos para as MPEs, juntamente com as narrativas de seus programas de ação, integram, como adendos do relatório principal, o “Programa 2 – Assuntos Políticos” da proposta orçamentária. Antes disso, as solicitações de recursos das MPEs eram apresentadas em documentos independentes, e seu pertencimento ao Programa 2 do orçamento era menos óbvio. Essa mudança deveria ter implicado a observância, em relação às MPEs, de todas as regras e procedimentos referentes ao orçamento regular. Os membros permanentes do CSNU, com a concorrência do Secretariado, rejeitam, porém, essa interpretação e afirmam que não há previsão legal para a submissão dos programas das missões políticas especiais ao CPC. É compreensível, sob sua ótica:

e social), conforme previsto na Agenda 2030 e goza do apoio dos países em desenvolvimento.

392 Os despachos telegráficos 491/2020 e 597/2021, para Delbrasonu (ambos ostensivos), relatam, respectivamente, a 60ª e a 61ª sessões do CPC e apresentam mais detalhes sobre a atuação da delegação brasileira, suas principais linhas de ação e dificuldades encontradas.

393 Há uma fase de análise intermediária, realizada pelo ACABQ. Em que pese a essencialidade desse passo, há que notar-se que o ACABQ não é um órgão intergovernamental e seus 21 peritos atuam em capacidade pessoal. Ademais, seu papel refere-se à análise dos recursos orçamentários propriamente ditos, e não do conteúdo programático.

o Secretariado por certo prefere ser submetido a uma instância de supervisão intergovernamental a menos, e os P5 certamente têm consciência de que já realizam toda supervisão que julgam necessária quando da aprovação e renovação dos mandatos, em suas deliberações no CSNU, e podem, portanto, prescindir do CPC.

A alteração do fluxo burocrático para submeter os programas das MPEs ao CPC ampliaria a legitimidade do processo decisório, ao garantir a participação de mais países nas deliberações dessas atividades, que hoje consomem cerca de 23% do orçamento regular da ONU. A mudança aportaria indiscutível ganho para países que, como o Brasil, valorizam o debate democrático e a supervisão intergovernamental e, por vezes, carecem de instâncias adequadas para resguardar suas posições ou, no mínimo, expor suas preocupações.

A mudança encontra firme oposição dos países desenvolvidos e dos P5³⁹⁴. Como se nota pela análise da dinâmica negociadora usual no CPC, em geral há patente coesão de ideias e visões entre a burocracia do Secretariado e os países desenvolvidos, que, portanto, podem preterir o papel do CPC com relativo baixo custo político³⁹⁵. A instância serve muito mais aos países em desenvolvimento, em geral menos representados no Secretariado e cujas visões perdem-se mais facilmente nos processos burocráticos pertinentes. A inclusão das MPEs no mandato desse comitê é matéria que a AGNU poderia decidir.

Essa proposta traria importante inovação ao sistema, ao submeter à supervisão de um órgão subsidiário da AGNU e do ECOSOC a análise de mandatos das operações de paz, em relação aos quais o CSNU detém virtual exclusividade³⁹⁶. Incluir essa instância no processo decisório

394 As delegações de Rússia e China defendem com veemência o mandato do CPC de modo geral, mas são reticentes quanto a seu potencial papel em relação às MPEs (e, em última instância, possivelmente contrárias).

395 Houve, em meados da década de 2000, ostensiva movimentação de países desenvolvidos pela eliminação do CPC, apoiada pelo SGNU. Em 2005, EUA, Japão e Reino Unido renunciaram a suas vagas, para demonstrar a superfluidade do órgão e, em 2006, o SGNU Kofi Annan propôs sua extinção (Vide relatório A/60/692, § 85).

396 Os mandatos das duas OMPs que são financiadas pelo orçamento regular (UNTSO, no Oriente Médio, e UNMOGIP, na Caxemira) integram o Programa 4 dos documentos orçamentários e já são submetidos à supervisão do CPC. A prática é coerente com o argumento ora defendido de alterar os procedimentos orçamentários relativos às MPEs para que seus programas também sejam supervisionados por esse órgão subsidiário.

aprimoraria a participação democrática dos Estados membros em decisões de grande relevância para a Organização e conviria, em particular, ao Brasil, dado seu histórico de envolvimento no CPC e sua ativa participação na AGNU.

4.2. Alteração do Mecanismo de Financiamento

As incongruências do sistema de financiamento das MPEs são amplamente reconhecidas³⁹⁷. Alguns de seus aspectos, como a falta de sincronia com o ciclo orçamentário das OMPs³⁹⁸ e as restrições de acesso a serviços e benefícios disponíveis às OMPs, prejudicam o trabalho das MPEs e impõem desnecessárias dificuldades ao Secretariado como seu gestor. Outro relevante aspecto – o fato de as despesas das MPEs serem rateadas segundo a escala do orçamento regular – impacta especificamente os Estados membros. O mecanismo atual injustamente dilui entre todos o financiamento de iniciativas decididas de modo quase exclusivo pelo CSNU e obvia parte das responsabilidades especiais dos membros permanentes na área de paz e segurança. Pode-se argumentar que, para o custeio das MPEs, o aforismo “*no taxation without representation*” não se aplica.

A correção desse sistema, aspiração longeva do Brasil e dos países em desenvolvimento em geral, depara com o obstáculo da firme oposição dos membros permanentes do Conselho de Segurança, amparados pelos métodos de trabalho da V Comissão, que privilegiam o consenso. A discussão integra formalmente a agenda anual da V Comissão desde 2011, quando o SGNU propôs pela primeira vez a revisão dos arranjos de financiamento e *backstopping* das MPEs e os países em desenvolvimento valeram-se da oportunidade para condicionar o debate à questão da escala de custeio apropriada³⁹⁹. Até hoje, o item de agenda não encontrou

397 A questão é apresentada no item 2.4 deste trabalho e detalhes da posição brasileira, no item 3.2.

398 Os orçamentos das OMPs têm ciclo anual de julho de um ano a junho do ano seguinte e o orçamento regular, que subsume o das MPEs, observa o ano-calendário.

399 Relatório A/66/340. O relatório identificou variados problemas que o sistema de financiamento em vigor causa à gestão das MPEs e recomendou alterações, muito embora tenha deixado de tratar, especificamente, da questão de qual escala aplicar ao rateio das despesas, certamente para não aflorar sensibilidades políticas dos P5.

solução. O avanço do debate é impedido pelos P5 e a análise do relatório tem sido consistentemente postergada, ano após ano⁴⁰⁰.

À primeira vista, a solução mais certa para o problema poderia parecer a adoção, por meio de voto⁴⁰¹, de resolução que decidisse aplicar ao financiamento das MPEs a escala das operações de manutenção da paz. Em princípio, é adequado pressupor que o quadro parlamentar da Assembleia Geral concederia margem para vitória na aprovação de linguagem naquele sentido, pois, ademais de legítima aspiração, a medida beneficiaria mais de $\frac{3}{4}$ dos países⁴⁰².

Na prática, porém, o recurso ao voto seria solução precipitada e simplista para problema de profunda complexidade. Primeiramente, ante a campanha de *démarches* e pressão política que seguramente encetaria, sequer o êxito da iniciativa estaria garantido. Ademais, além de ir de encontro à regra informal do consenso que rege a atuação da V Comissão para todos os efeitos, a imposição de considerável ônus financeiro aos membros permanentes do CSNU e maiores contribuintes ao orçamento das Nações Unidas contra sua vontade não viria sem consequências. Em artigo sobre a dinâmica financeira da ONU, Claude tratou da questão do “veto financeiro”, que definiu como o ato de países financeiramente poderosos reterem o pagamento de recursos como forma de expressar discordâncias profundas e asfixiar a entidade deles dependente. Claude (1963, p. 853) afirma, ainda, que:

[...] states and groups of states are aware of the fact that their importance as budgetary contributors gives them a highly effective, if not a decisive, voice in the management of United Nations Operations. [...] So long as policy-making organs are not constituted as to satisfy the aspirations

400 Mais recentemente, por meio da Decisão 76/548 da Assembleia Geral.

401 Os métodos de trabalho da V Comissão não impedem o voto, mas a Resolução 41/213 da AGNU, ao determinar ser desejável que as decisões se tomem por meio do mais amplo acordo possível (*broadest possible agreement*), criou, na prática, sistema no qual questões orçamentárias são adotadas por consenso.

402 Dados do Secretariado demonstram que a alteração aumentaria as contribuições de cinco países (os P-5), seria neutra para 31 países e diminuiria, em distintas proporções, as de 157, entre os quais o Brasil (Informação apresentada à V Comissão em 20/10/2021 por meio do documento *Supplementary Information - Report of the Secretary-General on the implementation of resolutions 55/235 and 55/236 (A/76/296/Rev.1)*). O Anexo V apresenta tabela completa com o impacto da eventual mudança para cada país.

of major powers for directive capacity, the latter may be expected to value the possibility of using the financial veto.

Não é descabido imaginar que os membros permanentes do CSNU, ou alguns deles, possam valer-se de estratégia semelhante no cenário ora apresentado – e não necessariamente de modo circunscrito às MPEs. O preço de corrigir o insensato sistema de financiamento das MPEs fora do arcabouço do consenso poderia sair mais alto do que os Estados membros e a própria Organização estariam dispostos a pagar.

Nesse cenário, a forma mais eficiente de fazer avançar o debate e chegar à fórmula que resolva o problema sem gerar consequências de ainda maior gravidade demanda solução consensual. Como a experiência da última década demonstra, insistir na discussão sob o marco do relatório de 2011 pode ser útil para manter vivos o debate e a conscientização dos Estados membros, mas dificilmente configura-se como estratégia apta a resolver a questão. Vale notar, ademais, que, para viabilizar a aprovação das reformas que propôs em 2017 e 2018⁴⁰³, o SGNU optou, de modo consciente, por ignorar as recomendações do relatório HIPPO quanto à fusão das fontes orçamentárias, o que não ajudou a resolver essa contenciosa – porém importantíssima – questão⁴⁰⁴.

Na dinâmica da V Comissão, negociações de pontos excessivamente contenciosos são frequentemente jungidas, de modo a tentar resolver impasses pela satisfação, ainda que parcial, do maior número possível de delegações. Naquele foro, a clivagem entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento é profunda e condiciona toda a agenda. Seria relevante, assim, identificar ponto particularmente caro aos países desenvolvidos e vincular-lhe o financiamento das MPEs, do interesse

403 Vide item 2.3 do trabalho.

404 “A broader budgetary question poses a greater risk to UN planning. Due to opposition from influential member states, the secretary-general’s final reform proposal did not follow the HIPPO report’s recommendation to merge the budget streams of special political missions, which are funded through the regular budget, and peacekeeping operations, which are funded through the peacekeeping budget and support account. In the end, the reforms skirted budgetary reform, and the integration of the peace and security pillar is not supported by the integration of its funding sources” (JACQUAND, 2020, p. 12, grifo nosso).

dos países em desenvolvimento. A questão da alteração da metodologia de cálculo das escalas de contribuições poderia prestar-se a tanto.

Os países desenvolvidos vêm demonstrando, há anos, desejo de alterar aspectos da metodologia de cálculo das escalas para corrigir elementos que, consoante sua visão, atribuem-lhes quotas demasiado altas enquanto concedem a muitos países em desenvolvimento descontos excessivos, supostamente incompatíveis com sua real capacidade de pagamento. Ressentem-se, sobretudo, da situação de países em desenvolvimento com alta renda *per capita* e do sistema de abatimentos adicionais concedidos na escala das operações de manutenção da paz⁴⁰⁵.

Ao Brasil, o maior beneficiário do sistema de descontos da escala de paz, não interessaria, em princípio, alterar a metodologia atual, que acaba de ser renovada para novo período trienal entre 2022 e 2024⁴⁰⁶. O G77/China é contrário à revisão da metodologia, por entender que qualquer alteração no sistema atual imporá perda de benefícios aos países em desenvolvimento⁴⁰⁷. É incerto, porém, por quanto tempo será viável manter o atual sistema em vigor, ante o reiterado desejo de parte dos Estados membros de modificá-lo⁴⁰⁸. Ademais, o padrão de crescimento econômico da China, que vem implicando acentuado incremento de suas quotas⁴⁰⁹, agrega ainda mais incerteza à longevidade futura da metodologia vigente e à unidade do G77/China em torno da defesa do *status quo*⁴¹⁰.

405 O funcionamento básico das duas escalas é apresentado no item 2.4 deste trabalho. Para visão mais aprofundada sobre as posições dos Estados membros quanto a eventuais alterações da metodologia de cálculo, sugere-se a leitura do artigo de Feldman (2020) a respeito das negociações orçamentárias ocorridas em 2018, com foco na revisão trienal das escalas de contribuição ocorrida naquele ano.

406 Resolução 76/239 da AGNU.

407 O G77/China emite, anualmente, declaração ministerial por ocasião da abertura da Assembleia Geral da ONU. Integram essa declaração, tradicionalmente, parágrafos que reafirmam a oposição do grupo a qualquer mudança na metodologia de cálculo, cujos termos qualifica como “inegociáveis” (Declaração Ministerial do G77/China de 2021, §§ 224-228).

408 A Resolução 76/239, § 5º da AGNU reconheceu e legitimou esse desejo, ao afirmar que é necessário reformar a metodologia de rateio das despesas das OMPs de forma efetiva e expedita.

409 Na escala de paz, a contribuição da China para 2022-2024 é de 18,6%; em 2019-2021, era de 15,2%; e em 2016-2018, de 10,2%.

410 A China tem exposto, de modo paulatino, insatisfação com a metodologia atual.

O Brasil deve permanecer atento a esses desdobramentos, de modo a impedir que o eventual avanço do debate relativo à alteração da metodologia de cálculo das escalas ocorra sem que se lhes incorpore a questão do financiamento das MPEs. Trata-se de oportunidade que pode favorecer a defesa de suas posições. Há que se notar, ademais, que a questão da eventual alteração da escala de paz se relaciona intimamente com a reforma do Conselho de Segurança, e não deveria ser debatida fora desse marco: não haveria por que reformar o financiamento de iniciativas que emanam do CSNU, desonerar os P5 e deixar intactos outros aspectos insatisfatórios do funcionamento daquele órgão, como sua composição e métodos de trabalho. É importante ter presente que a eventual alteração do sistema de financiamento das MPEs possivelmente acarretaria a elevação dos gastos brasileiros na eventualidade de uma reforma do CSNU que lhe confira o assento permanente que almeja obter.

No cenário de alteração do financiamento das MPEs, hoje hipotético, mas que poderá ganhar contornos concretos no médio prazo, haveria formas de tornar mais palatáveis eventuais propostas aos P5. Poder-se-iam imaginar variações à aplicação, *tout court*, da escala de paz às MPEs, como: aplicá-la segundo algum recorte temático, como a aplicação restrita às MPEs com base no terreno, ou às MPEs estabelecidas pelo CSNU ou, ainda, às MPEs de somente determinado *cluster*. No mesmo sentido, alternativa à transferência das MPEs para a escala das OMPs poderia, ainda, ser sua transferência para a escala dos tribunais internacionais, como solução intermediária⁴¹¹.

Em preparação a esse debate, e como forma de reforçar sua posição negociadora, o Brasil, aliado a agrupamento de países em desenvolvimento, poderia, também, avaliar a conveniência de sustentá-la com opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça. O ponto passaria pela atualização da interpretação de termos da Resolução 1874 (S-IV) da AGNU, que assentou os princípios norteadores da escala de

411 Os tribunais internacionais *ad hoc* criados pelo CSNU financiam-se por escala intermédia, calculada pela média aritmética das escalas regular e de operações de manutenção da paz.

paz. Exegese lógico-sistemática, histórica e teleológica de seu parágrafo operativo 1(d) poderia esclarecer que é lícito estender às MPEs o sistema estabelecido por aquele texto legal. Embora a resolução se intitule “General principles to serve as guidelines for the sharing of the costs of future peace-keeping operations involving heavy expenditures”, note-se que seu parágrafo 1(d) fala em “*peace and security operations*” e não em “*peacekeeping*” quando apresenta os princípios que devem reger o rateio de despesas:

(d) The special responsibilities of the permanent members of the Security Council for the maintenance of peace and security should be borne in mind in connexion with their contributions to the financing of *peace and security operations*; (grifo nosso).

Tratar-se-ia, assim, de elucidar se, 58 anos após a adoção daquela resolução, o conceito de “*peace and security operations*” contém amplitude suficiente para englobar as missões políticas especiais como se entendem atualmente, no que se refere ao mecanismo ideal para o rateio de suas despesas. As MPEs robusteceram-se exponencialmente e são, com frequência, mais custosas que algumas OMPs, dedicam-se a temas de paz e segurança e têm numerosos tipos de funções em comum com as OMPs. Seria a mera ausência de militares armados como garantes do cumprimento do mandato diferença suficiente para justificar a utilização da escala do orçamento regular? São “regulares” as despesas que as MPEs, entidades temporárias e estabelecidas *ad hoc*, acarretam? A Corte Internacional de Justiça poderia ajudar a responder essas fundamentais indagações.

A Carta das Nações Unidas, em seu parágrafo 96 (a), define que a Assembleia Geral tem a prerrogativa de solicitar à Corte sua opinião consultiva em qualquer assunto jurídico⁴¹². A solicitação é feita por meio de resolução e, uma vez emitida a opinião consultiva, a AGNU pode decidir

412 Parágrafo 96 (a): “The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question”.

o que fazer a partir dela. Não se trata de recorrer à Corte para que supra o papel da Assembleia Geral e altere o mecanismo de rateio das despesas das MPEs; recorde-se, a propósito, que as opiniões consultivas da Corte, em geral, não são vinculantes. Trata-se, sim, de tentar amparar, com argumentos jurídicos de indubitável legitimidade, posição negociadora contenciosa cujo avanço se tem mostrado impraticável. Existe, por certo, o risco de a Corte manifestar-se em sentido contrário, o que poderia ir de encontro às aspirações dos países em desenvolvimento e afetar negativamente a estratégia. O caminho ora proposto deveria, assim, ser trilhado com cautela, precedido de avaliações e levantamentos informais, inclusive em função da composição específica da Corte⁴¹³, que ajudem a estimar realisticamente suas possibilidades de êxito.

4.3. Participação, cooperação e parcerias

A presença do Brasil em MPEs pela participação de seus nacionais é forma concreta de demonstrar seu compromisso e contribuir de modo patente com a atuação do pilar de paz e segurança da ONU nessa modalidade de ação. Ator de histórico envolvimento com questões de paz e segurança e oitavo⁴¹⁴ contribuinte ao orçamento das MPEs, o Brasil deveria fazer refletir seu peso relativo e elevar seu perfil de participação. O engajamento mais expressivo tem o condão de fortalecer a imagem do país na Organização e, no mínimo, ampliar seu *soft power*. Trata-se de objetivo estratégico, tanto da política externa *stricto sensu*, quanto da Defesa Nacional⁴¹⁵. Pode, ademais, trazer benefícios específicos. Côrtes

413 Schmitz (2008, p. 158), apoiada na análise de estudos de casos decididos pela Corte Internacional de Justiça, afirma haver “vinculação significativa entre nacionalidade ou país de indicação e votação em casos contenciosos” e assevera que “o resultado estatístico indica associação forte entre a existência de vínculo do juiz com a parte litigante do voto proferido”.

414 O Brasil ocupou a oitava posição no triênio 2019-2021. Com a adoção da nova escala, por meio da Resolução 76/238 da AGNU, o Brasil passa a ser o décimo-segundo contribuinte ao orçamento regular durante o período 2022-2024.

415 A Estratégia Nacional de Defesa, ao elencar a participação em operações de paz como um dos pressupostos da defesa nacional, afirma que o país “deve estar preparado para atender às possíveis demandas de participação em Operações de Paz” e reconhece benefícios concretos: “2.3.11 – [...] Além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e de agências participantes das missões, bem como ampliar sua projeção no concerto internacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020).

defende a tese de como nacionais de determinado país podem influenciar, mesmo de modo inconsciente, a forma de execução das atividades da ONU e sensibilizar a Organização a atuar em maior sintonia com interesses de política externa daquele país. Demonstra, ainda, como as grandes potências fazem do recrutamento de seus nacionais parte integrante de sua política multilateral (CÔRTEZ, 2019).

O aumento da quantidade de nacionais brasileiros na ONU de modo geral, como servidores internacionais, é tema complexo, cujo avanço esbarra em diversos obstáculos, endógenos e exógenos à Organização⁴¹⁶. Sua solução depende de ações de longo prazo e multifacetadas que escapam ao objeto deste trabalho⁴¹⁷. Cogitam-se, porém, algumas ações pontuais que, em relação às MPEs, poderiam ser exploradas pelo Brasil.

Para 2022, o SGNU solicitou a aprovação de 4.444 vagas de servidores civis para as 38 MPEs em atividade. Note-se, porém, que as vagas atribuídas às MPEs não estão sujeitas ao mecanismo específico de equilíbrio geográfico da Organização⁴¹⁸, o que desobriga o Secretariado a pautar-se por alguns critérios objetivos na nomeação de pessoal. A alteração desse sistema competiria à V Comissão, sob o item de agenda *Human Resources Management*, e é defendida, sobretudo, pelos países em desenvolvimento. Seria recomendável que o Brasil buscasse incluir, de forma sistemática na estratégia negociadora do G77-China quanto ao item, linguagem que incorpore as vagas das MPEs ao mecanismo. A mudança poria em evidência o profundo desequilíbrio geográfico nas

416 Entre os variados motivos, poder-se-iam citar, no que se refere particularmente ao funcionalismo público brasileiro, a usual indisposição de autoridades em ceder funcionários, ainda que temporariamente; a inexistência de regras claras quanto à cessão de servidores a organismo internacional; o receio de servidores de que a cessão possa prejudicar sua carreira no Brasil; e, ainda, a crônica falta de domínio do idioma inglês, fundamental para a assunção de funções na ONU. Já no âmbito da sociedade civil, de onde também poderiam surgir bons candidatos a vagas em MPEs, pesam fatores tais como o desconhecimento ou escasso conhecimento de possibilidades dessa natureza, além do monoglotismo.

417 Côrtes (2019) dedica-se ao tema em Tese de CAE apresentada ao LXIV Curso e sugere numerosas e diversas ações compatíveis com o alcance daquele objetivo.

418 O mecanismo chama-se “*desirable ranges*”. Por meio de cálculo realizado em função da população, da adesão à ONU e da contribuição orçamentária dos países, atribui intervalo “justo” para a quantidade ideal de servidores a que cada país faz jus. Ocorre, porém, que das cerca de 36,5 mil vagas existentes na ONU (cf. Relatório A/75/591), apenas 3.600 estão sujeitas ao mecanismo, o que cria gigantesca distorção estatística.

MPEs⁴¹⁹ e impeliria o Secretariado a empenhar-se mais pela solução do problema, eventualmente pela criação de incentivos específicos para países sub-representados. Os países desenvolvidos, que contam, em geral, com vasta representação no Secretariado, opõem-se a qualquer alteração do sistema e impedem o avanço das negociações. Tem emergido, no G77-China, crescente desejo de resolver esse problema por meio do voto.

Quanto aos cargos de chefia das MPEs, são preenchidos por meio de indicação eminentemente política. A decisão, em última instância, cabe ao SGNU, porém sujeita a longo processo negociador que não está isento de sensibilidades e pressões políticas, com ativa articulação dos P5. Nesse processo, devem-se observar, em tese, as diretrizes gerais de recrutamento, como o equilíbrio geográfico e de gênero. O fato de o Brasil, historicamente, ter contribuído em apenas três ocasiões, com duas chefias e uma chefia-alterna, pode ser usado a seu favor em negociações informais com o Secretariado e países relevantes. É indiscutível que o Brasil conta com quadros, oriundos de seu serviço público, inclusive do Itamaraty, e da academia, que perfariam com excelência os requisitos desejados, mas o sucesso desse tipo de indicação depende do compromisso e da atuação consistente e estratégica do Governo brasileiro. Pode, inclusive, ser menos oneroso politicamente do que o engajamento em eleições para entidades do sistema ONU com as quais o Brasil se empenha, por vezes com dificuldade.

A indicação de militares e policiais brasileiros para atuação em missões no terreno constitui outra clara oportunidade de participação, que, ademais, se coaduna com interesses das Forças Armadas. Nas MPEs, esse tipo de participação refere-se, normalmente, a vagas de observadores e conselheiros militares, bem como de policiais, mormente em funções de apoio a mandatos de reforma do setor policial. Existe, ainda, a modalidade de “*government-provided personnel*”: trata-se de indicados

419 A distribuição geográfica relativa às categorias profissionais de níveis mais altos (categorias P-1 e superiores) nas MPEs, em 2020, era a seguinte: Grupo da Europa Ocidental e outros: 46%; Grupo africano: 23%; Grupo da Ásia e Pacífico: 17%; Grupo da Europa Oriental: 7%; Grupo da América Latina e Caribe: 7% (cf. Relatório A/75/7/Add.2).

não necessariamente militares para funções nas áreas correcional e prisional de missões. Todas essas modalidades garantem, por certo, menos visibilidade do que a chefia de uma MPE. Por outro lado, contudo, a indicação tem mais baixo custo político para o país e, como há mais vagas disponíveis, há mais oportunidades de participar. O Brasil tem apresentado indicações, porém sem sucesso recente em MPEs⁴²⁰.

O processo de recrutamento é complexo e inclui análise curricular, testes e entrevistas. Há, ademais, imponderável nível de discricionariedade por parte da ONU: ao recusar a indicação de candidatos, a Organização não apresenta justificativas. Em entrevistas, militares brasileiros com atuação na área queixaram-se de pouca transparência no processo, e avaliam que questões como a ausência de tropas brasileiras desdobradas no terreno e a avultada dívida brasileira para com a Organização⁴²¹ certamente impõem desvantagens aos candidatos brasileiros. Note-se, ainda, que ONU tem dado preferência ao recrutamento de mulheres, consoante com a agenda de Mulheres, Paz e Segurança e com a estratégia de paridade de gênero do SGNU. O Brasil demonstra, por vezes, dificuldade em atender chamados exclusivos para mulheres⁴²². Empenho mais decisivo nesse ponto poderia trazer ganhos concretos, de modo relativamente simples e condizente com prioridades declaradas do Brasil, inclusive no âmbito doméstico.

A decisão de participar de missões depende em última instância da avaliação dos interesses específicos brasileiros em cada caso, mas a participação mais expressiva em MPEs seria forma de fortalecer a

420 Segundo informações levantadas junto ao Escritório do Conselheiro Militar do Brasil junto à ONU, bem como em expedientes telegráficos, nos últimos três anos o Brasil indicou 22 candidatos a vagas individuais em MPEs, incluindo um servidor civil do Ministério da Justiça para a função de *court administrator* na UNSOM. Desses, apenas um foi selecionado, para trabalho na UNMHA (Iêmen). Ademais, em dezembro de 2021, havia um processo seletivo em andamento, para vaga de policial militar na UNSMIL (Líbia).

421 A dívida total do Brasil para com a ONU era de US\$ 233.796.569,30 em 04/01/2022 (o valor não inclui as contribuições relativas ao ano de 2022). Atrás apenas dos EUA, o Brasil era o segundo maior devedor, posição que vem ocupando de forma consistente há alguns anos.

422 Em maio de 2021, a ONU abriu chamada pública para a indicação exclusiva de mulheres especialistas para funções nas áreas correcional e prisional, em operações de paz variadas, inclusive MPEs. Na ocasião, o Ministério da Defesa respondeu de forma negativa e informou que não havia candidatas (Despacho telegráfico 398/2021, para Delbrasonu. Documento ostensivo).

imagem do país no campo da paz e segurança internacionais. O tipo de participação individual ora proposto é alternativa econômica e adequada ao complexo envio de contingente uniformizado, sobretudo a OMPs, que demanda empenho e gastos expressivos e está sujeito a decisões e interesses políticos muito mais abrangentes. Seria, ademais, forma de manter-se engajado com a paz e a segurança internacionais por meio dessa modalidade específica de operações de paz e, indiretamente, reforçar o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Note-se, ainda, a ausência de quaisquer brasileiros como peritos nos grupos de apoios a mecanismos de sanções, que se constituem como MPEs do *Cluster II*. O Brasil tem, atualmente, três nacionais na lista de peritos pré-selecionados mantida pelo CSNU e poderia valer-se de seu mandato no órgão para buscar efetivá-los na composição de algum dos grupos.

Finalmente, a cooperação em áreas de reconhecida capacidade técnica, sobretudo no cumprimento de mandatos típicos de consolidação da paz, em linha com prioridades nacionais, é outra forma de engajamento produtivo que o Brasil poderia encetar com as MPEs, ao valer-se da reputação que construiu nessa área para expandir sua atuação: “The Brazilian military’s extensive experience in infrastructure-building, development, and managing political unrest has made it a valuable partner in Chapter VI operations” (MINGST, KARNS e LYON, 2017, p. 8).

O Brasil é reconhecido em cooperação Sul-Sul e poderia explorar suas próprias experiências anteriores para cooperar com MPEs, uma vez identificados interesses nacionais específicos (e, necessariamente, também do país anfitrião). É notável, por exemplo, a profusão de mandatos de assistência eleitoral em MPEs⁴²³, como no Haiti, Sudão e Somália: as missões em atuação nesses três países têm mandatos amplos para apoiá-los em processos eleitorais, inclusive por meio do

423 A tabela da página 70 demonstra que a área de mandato relativa à assistência eleitoral está presente em oito das treze missões políticas especiais do *Cluster III*.

provisionamento de assistência técnica e logística. Já no caso da Colômbia, a substituição de cultivos ilícitos, que integra o acordo entre o país e as FARC e relaciona-se com o mandato da reintegração socioeconômica de ex-combatentes, seria outra eventual área de cooperação para a qual a expertise brasileira poderia ter utilidade. Trata-se, por certo, de modalidades muito específicas de cooperação, cuja implementação depende da concertação dos interesses políticos de numerosos atores, mas garantiria ao Brasil visibilidade e projeção internacional, ao conjugar a percepção de dividendos políticos multilaterais e bilaterais.

4.4. O Brasil no CSNU no biênio 2022/2023 – perspectivas e oportunidades

O retorno do Brasil ao Conselho de Segurança no biênio 2022/2023 representará oportunidade privilegiada de o país envolver-se, de modo mais efetivo, em discussões gerais e pontuais a respeito das MPEs, a exemplo do que se viu em 2004/2005 e 2010/20211. Apesar das limitações inerentes à participação de um membro eletivo⁴²⁴, há que se conceder que, embora o poder dos P5 tenha singular magnitude, não é absoluto e, mesmo dentro da complexa dinâmica do Conselho, há margem de ação para contribuir e trabalhar para impulsionar agendas próprias e conter desdobramentos indesejados: “the deliberative process of multilateral Council diplomacy has at times shaped and constrained the P5’s choices”⁴²⁵.

A atuação da Alemanha no Conselho em 2019/2020 demonstra o argumento. O país empenhou-se, de maneira eficaz, para propelar sua intensa agenda ambiental nas deliberações e decisões do CSNU, mesmo

424 “[...] the P5 benefit not only from the power of the veto (with the mere threat of a veto often enough to suppress any unwelcome initiatives by elected members), but also from the often underestimated advantage of institutional memory and mastery of the Council’s procedures.” (EINSIEDEL, MALONE e UGARTE, 2016a, p. 833).

425 *Id.*, 2016b, p. 16.

com variados níveis de reticência e oposição de China, Rússia e EUA⁴²⁶. Para tanto, a associação com a França e o Reino Unido foi fundamental.

Entre ações mais pontuais, o Brasil poderia ativamente empenhar-se em reforçar o papel de aconselhamento da Comissão de Consolidação da Paz, ao buscar garantir efetivo engajamento prévio do CSNU com a comissão nas fases de redação de resoluções que renovem o mandato de MPEs. Informalmente, tem-se apurado que o Reino Unido poderia ser relevante parceiro para esse objetivo⁴²⁷. Nessas renovações de mandato, seria relevante trabalhar pela inclusão de alguma versão da linguagem acordada do parágrafo 8 da Resolução 70/262 do CSNU⁴²⁸, preferencialmente de maneira que enfraqueça os *caveats* que contém e, assim, ajudar a pacificar a noção de que a CCP é parte natural e necessária desses processos. O convite a atores relevantes da CCP, como seu presidente e os presidentes de configurações específicas de países, para que participem de reuniões no CSNU é outra ação que pode ser impulsionada pelo Brasil, com particular margem de ação durante suas duas presidências de turno.

O Brasil poderia, igualmente, buscar reforçar, nos mandatos de MPEs, elementos de consolidação da paz que condigam com suas prioridades e com expectativas em relação às missões, como questões relativas a *institution building*, redução de violência, cooperação técnica e desenvolvimento sustentável. Interessa ao Brasil fortalecer a noção de que as MPEs podem ser instrumentos eficazes para prevenir e solucionar conflitos por meio da identificação e do tratamento de suas causas

426 Embora tentativa alemã de aprovar resolução temática sobre segurança e mudança do clima não tenha prosperado, o país logrou elevar a visibilidade do tema ao organizar eventos sobre a questão (entre debates abertos e “fórmulas Arria”) e ao criar o *Informal Expert Group of Members of the Security Council on Climate and Security* (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). Ademais, o país efetivamente incluiu, em numerosas resoluções, parágrafo que potencialmente “reconhece os efeitos adversos da mudança do clima” na segurança. Em 2019-2020, doze resoluções trouxeram linguagem nesse sentido em relação a operações de paz, inclusive à UNITAMS (Sudão). No biênio anterior, linguagem semelhante fora aprovada em apenas três ocasiões. A propósito, a iniciativa alemã pode ter tido efeitos mais permanentes: em 2021, até 01/11, oito resoluções incluíam alguma versão daquela linguagem.

427 Entrevista realizada em novembro de 2021 com diplomata brasileiro em atuação no CSNU.

428 8. “[...] notes the intention of the Security Council to regularly request, deliberate and draw upon the specific, strategic and targeted advice of the Peacebuilding Commission, including to assist with the longer-term perspective required for sustaining peace being reflected in the formation, review and drawdown of peacekeeping operations and special political missions mandates”.

profundas, sobretudo as de natureza socioeconômica. A experiência do Brasil é reconhecida e valorizada nessa área (CRHISTIANSEN, 2021).

O eventual estabelecimento de novas MPEs pelo CSNU durante o mandato do Brasil representaria mais uma oportunidade para aprofundar-se no debate genérico em relação ao tema. No cenário geopolítico atual, em que além de preocupações com os elevados gastos criados por grandes operações pesa, sobretudo, a crescente discordância política entre os P5, presume-se que atuação do Conselho deve seguir ocorrendo com “an inevitable emphasis on smaller and less costly options” (GOWAN, 2021, p. 2), categoria na qual as MPEs se encaixam. Nesse contexto, interessa ao Brasil assegurar que missões eventualmente criadas pelo Conselho sejam efetivamente a ferramenta mais adequada para o caso concreto a que se pretendem dedicar, e não sejam usadas simplesmente como alternativa para contornar custos financeiros ou obstáculos políticos no âmbito das negociações no Conselho.

Será relevante estar atento às possíveis transições de OMP a MPE, como a que atualmente começa a vislumbrar-se em relação à República Democrática do Congo com o fim da MONUSCO (DRUET, 2021). O encerramento dessa OMP tem ensejado extenso debate quanto a seu cronograma de execução e etapas⁴²⁹. Sua eventual substituição por uma MPE não deve incorrer no erro da intempestividade. Os membros do CSNU devem, ademais, garantir que seu mandato seja, por um lado, adequado para dar seguimento aos ganhos obtidos e, por outro, contido dentro das atribuições ideais de uma missão política especial.

Existe, ademais, inclinação, pelo menos no Secretariado, para seguir explorando o engajamento da ONU por meio de MPEs de atuação regional e preventiva. A ONU costuma avaliar com otimismo sua atuação preventiva por meio dessas entidades, e a visão é corroborada na academia

429 Relatório do SGNU, elaborado por solicitação do CSNU, apresentou estratégia, com *benchmarks* específicos e possível cronograma de retirada da MONUSCO (S/2021/807). O encerramento da OMP não deve ocorrer antes de 2024, e o Secretariado tampouco se adiantou quanto à decisão de que tipo de presença sucederá a MONUSCO, mas é plausível supor que uma MPE seja alternativa adequada. As discussões ao longo dos próximos anos, em particular no âmbito do CSNU, serão fundamentais para determinar o curso de ação.

(BRUBAKER e DRUET, 2020). A Organização já indicou interesse no estabelecimento de mais escritórios dessa natureza, pelo menos na Ásia (baseado em Kathmandu) e na África austral (em Moçambique), mas não se trata de empreitada simples: “such offices require a substantial financial investment and political buy-in from the region. As a result of these hurdles, subsequent efforts to establish additional offices have yet to bear fruit” (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2020). O eventual avanço de propostas dessa natureza, cujo debate e decisão competem, em última instância, ao CSNU, deve ser avaliado com cautela pelo Brasil, caso ocorra durante seu mandato. A atuação preventiva e regional de MPEs pode ser positiva em circunstâncias específicas, mas não se trata de solução universal. Ademais, essas entidades devem ter mandatos objetivos e realistas, devem ser supridas com os meios adequados para sua atuação e devem contar com a aquiescência dos países sob sua jurisdição.

Há, ainda, a importante questão da correção do sistema de financiamento das MPEs, que também poderia ser explorada durante a presença brasileira no CSNU⁴³⁰. O tema não se resolve naquele órgão e pertence à alçada da Assembleia Geral, mas envolver o Conselho nesse debate elevaria seu perfil e o traria para o centro do principal espaço decisório, pela primeira vez. Seria forma de chamar adicional atenção para as inconsistências que os atuais arranjos de financiamento acarretam para a ONU e para os Estados membros. Evento informal, como os que se fazem por meio de “Fórmula Arria”, pode ser alternativa adequada, particularmente em razão da plausível recusa dos P5 de albergar o tema na agenda formal do órgão.

O Brasil deveria permanecer atento, nos debates pertinentes, à questão da militarização de MPEs – e taxativamente evitá-la. O ponto perpassa a mais fundamental diferença entre essas operações de paz

430 Em discurso proferido na V Comissão em 22/10/2021, a delegação brasileira asseverou: “as an elected non-permanent member to the UNSC for the term 2022-23, Brazil will continue to highlight this important issue, aiming at addressing the current inconsistency of SPMs’ financing system” (Despacho telegráfico 943/2021, para Delbrasonu. Documento ostensivo).

e as OMPs, com consequências sistêmicas que se relacionam com o âmago das visões brasileiras a pautar sua atuação em paz e segurança internacionais, e não deveria ser atenuado. Se a criação de unidades de guarda militares em MPEs específicas, para a proteção dos bens e do pessoal das Nações Unidas, justifica-se em função de conjunturas de segurança graves e pontuais, o recurso a observadores militares para a realização de atividades como monitoramento de armas ou retirada de tropas, como na Colômbia e em Hodeida, entra na seara do discutível. Qualquer passo adiante parece, em princípio, excessivo. O debate, porém, existe e já houve tentativas de implementar iniciativas nesse sentido: quando do estabelecimento da UNITAMS, no Sudão, “British and German diplomats tabled proposals in the Security Council for the SPM to oversee a small military and police force to protect civilians as existing peacekeepers withdraw” (GOWAN, 2021). A iniciativa não teve êxito, mas pode ter deixado marcas.

Nesse contexto, a questão do papel que as MPEs podem desempenhar em relação a mandatos de proteção de civis começa a ganhar espaço na Organização, e o Brasil tem muito a contribuir. Druet abordou o ponto e identificou “an urgent need to deepen our understanding of these questions [the role of SPMs in executing protection tasks]” (DRUET, 2021, p. 1). Além do debate teórico, a visão dos Estados membros plasmada nos mandatos efetivamente aprovados pelo CSNU constitui-se como diretriz fundamental nesse processo, ao demonstrar, de modo concreto, o que estão dispostos a entender como missão política especial. A questão insere-se no debate mais amplo de buscar delimitar, com clareza, até onde as missões podem aventurar-se antes de perder as características fundamentais que as definem. O papel do Conselho de Segurança é crucial para essa discussão.

Conclusão

O trabalho buscou demonstrar como as missões políticas especiais evoluíram ao longo dos anos, sobretudo nas últimas duas décadas, para tornarem-se ferramenta incontornável da atuação da ONU em seu pilar de paz e segurança e que implicações esse processo tem tido para a Organização e seus Estados membros. Inicialmente pequenos escritórios estabelecidos *ad hoc* para apoiar processos de paz em nome do secretário-geral, as MPEs existem, hoje, sob diversas configurações, desde enviados especiais apoiados por dois ou três funcionários até vastas presenças da ONU no terreno, compostas por centenas de servidores, dotadas de mandatos multidimensionais, com duração prolongada e, frequentemente, envolvidas com consolidação da paz. Os recursos financeiros necessários para manter as 38 missões atuais em operação consomem aproximadamente um quarto do orçamento regular da Organização e, à medida que a quantidade e a dimensão das operações de manutenção da paz diminuem, como resultado do contexto geopolítico mundial mais amplo e do próprio interesse dos Estados membros, a participação relativa das MPEs no espectro das operações de paz expande-se. Esse fato reforça sua importância, eleva sua visibilidade e demanda maior atenção por parte de países que, como o Brasil, têm interesse tanto nas questões afetas à manutenção da paz e da segurança internacionais quanto no funcionamento sistêmico da ONU.

A análise da evolução histórica da atuação das MPEs revelou como elementos que lhes são característicos e essenciais podem explicar seu crescimento, amparados por limitações do processo político na ONU e preferências da Organização e de seus Estados membros. O estabelecimento das MPEs, mormente sob o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, impede o recurso à força militar e, assim, afasta gama de problemas dela potencialmente decorrentes. Ao condicionar a solução dos conflitos ao engajamento por meios políticos, o arcabouço funcional das MPEs reflete a visão de que o tratamento das causas profundas dos conflitos pode desempenhar papel central em sua solução definitiva, em consonância com o que a Organização prega e os Estados almejam, em condições ideais. Desse fato decorre, ainda, maior facilidade de negociação e probabilidade de consenso no âmbito do Conselho de Segurança, atualmente marcado pelo acirramento de divergências entre seus membros permanentes. Esse quadro geral permite que a ONU siga atuando em prol de seu objetivo primário de zelar pela paz e segurança internacionais.

A forma de atuação das MPEs torna-as particularmente condizentes com objetivos gerais da política externa brasileira em paz e segurança, em linha com o artigo 4º da Constituição Federal. Seus mandatos levam em conta elementos como a defesa dos direitos humanos, a não intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos, e propiciam, por sua própria natureza, a cooperação entre os povos. O reduzido impacto que implicam na atuação soberana dos países que as albergam levam-nos a preferi-las sempre que possível, como o trabalho buscou elucidar com alguns exemplos recentes, em casos como o da Colômbia, Sudão e Haiti. Essa característica tem papel primordial na explicação do crescimento das MPEs.

A flexibilidade e adaptabilidade das MPEs, estabelecidas sob variadas configurações, e a diversidade dos mandatos que lhes são atribuídos reforçam sua utilidade como ferramentas à disposição da Organização para lidar com conflitos de natureza mutante. A consolidação

da visão de que compõem, ao lado das operações de manutenção da paz, o espectro das operações de paz da ONU, vem-nas modificando e tornando-as ferramenta de uso recorrente. O trabalho tratou, porém, de alertar para a falsa equivalência que pode transparecer dessa visão: não se trata de instrumentos livremente intercambiáveis e não interessa, pelo menos ao Brasil, que o sejam. O Brasil sempre pautou suas posições quanto ao uso da força pelo entendimento de que se dê como último e extraordinário recurso. Nesse contexto, é conveniente preservar, no âmbito de atuação da ONU, a distinção essencial entre as duas categorias de operação de paz em função da possibilidade do uso da força e mantê-la excluída, peremptoriamente, da esfera de atuação das MPEs. Ademais, outras características fundamentais, como o foco específico em *national ownership*, com mais reduzida interferência estrangeira, conferem às MPEs importante vantagem na execução de suas tarefas, pois propiciam um engajamento político com aprofundada percepção de imparcialidade, desejável na consecução da paz duradoura e sustentável.

A “versatilidade” com que a Organização costuma louvar as missões políticas especiais é ponto que enseja detida reflexão, para a qual o trabalho buscou chamar a atenção. Trata-se de faceta de questão mais ampla, notadamente a ausência de critérios claros que definam e contenham os tipos de atribuições que se vêm outorgando às MPEs. Se, por um lado, tal versatilidade torna-as instrumentos aptos a implementar numerosas e variadas tarefas, nas mais distintas circunstâncias e “sob medida” para o conflito, por outro, a inexistência de marco conceitual mais preciso pode conferir à ONU, e especificamente ao Conselho de Segurança, desmedida latitude para designar como missão política especial uma gama indefinida de iniciativas e mandatos. Revelam-se, com isso, pelo menos dois aspectos negativos: a dificuldade de sistematizar o debate de modo a garantir que os Estados membros possam dar diretrizes claras à ONU e a possível intenção velada dos P5 de aliviar o ônus que lhes toca no financiamento de atividades de paz e segurança, por meio da transferência de seu custeio a um mecanismo que os beneficia de

modo artificial, com consequências danosas aos demais países e à própria Organização. Dessa forma, as recomendações do trabalho relativas à maior diversificação dos espaços decisórios visam, em última instância, suprir a falta de clareza conceitual quanto aos limites de atuação das MPEs, ao ampliar e aprimorar o engajamento dos Estados membros no debate, como forma de tentar conter sua excessiva concentração no CSNU. Já suas recomendações relativas ao mecanismo de financiamento visam corrigir-lhe inconsistências de modo a dotar o processo orçamentário de maior coerência, legitimidade e eficácia.

O crescente envolvimento das missões políticas especiais com a consecução de mandatos de consolidação da paz, inclusive pela implementação de ações voltadas à prevenção de eclosão de conflitos, ressalta seu papel como importante plataforma na interseção entre paz e desenvolvimento. O trabalho buscou demonstrar como esse tipo de interação, consonante com posições e expectativas brasileiras, pode ser eficaz para a garantia da paz, desde que seja explorado de maneira equilibrada e sustentável. Noções como a causalidade automática e genérica entre mudança do clima e insegurança devem ser afastadas, sob pena de acarretarem indesejadas confusões conceituais e potencialmente estenderem a atuação das missões a searas incompatíveis com suas finalidades (e com os interesses do Brasil). O envolvimento mais profundo da Comissão de Consolidação da Paz no debate e no processo decisório é, portanto, recomendado para garantir a coesão e a coerência da atuação das Nações Unidas. O engajamento concreto da CCP em suas interações com o Conselho de Segurança é condizente com interesses nacionais e pode ser mais bem explorado.

O trabalho buscou apresentar de maneira detalhada os arcabouços conceituais e operacionais das MPEs, com o intuito de fornecer visão geral e propedêutica do tema. Esmiuçou, dentro das limitações inerentes a estudo panorâmico de tão amplo tema, as formas pelas quais a Organização divide as missões e as agrupa, bem como que tipo de tarefas normalmente espera-se que cumpram na prática. Tratou de

descrever os processos decisórios relativos à sua concepção e gestão, dispersos entre as distintas entidades da vasta burocracia onusiana, por vezes de maneira superposta, e demonstrar de que maneira o Brasil tem participado dos debates e quais preocupações primordiais o têm movido. Evidenciou possíveis falhas nesses processos, particularmente sob o ponto de vista dos interesses brasileiros, pautado pelo objetivo de desvelar oportunidades de aprimoramento que condigam com prioridades nacionais e confirmam ao país ocasião de contribuir de maneira sistêmica para as discussões.

O tratamento das diversas questões pertinentes ao estudo se deu de modo fragmentado ao longo do trabalho, de acordo com o foco específico de cada capítulo. Essa escolha metodológica teve o intuito de abordar os assuntos sob distintos prismas relevantes, sistematizar o debate e melhor organizar as ideias e conclusões. Assim, o capítulo 1 ocupou-se de apresentar conceitos amplos e de estudar historicamente as missões políticas especiais, para demonstrar elementos e aspectos essenciais de sua evolução. O capítulo 2 tratou de elucidar como funcionam de modo concreto, que tipo de participação compete a cada órgão envolvido e quais imperfeições o *modus operandi* vigente eventualmente pode acarretar. O capítulo 3 voltou-se à forma como o Brasil se posiciona em relação a esses pontos; buscou fazê-lo da forma mais prática possível, ao amparar-se em aspirações nacionais e posições efetivamente defendidas nos foros pertinentes, constantes de documentos oficiais. Trouxe, ainda, dados relativos à participação do Brasil nas MPEs. O capítulo 4, por fim, revisitou os principais pontos anteriormente identificados à luz de interesses e de objetivos da política externa brasileira, de modo a traçar estratégias condizentes com o propósito de alcançá-los.

A primazia do Conselho de Segurança no tratamento de questões relativas à paz e segurança internacionais, elemento central da espinha dorsal que sustenta a ONU, garante ao órgão – e, sobretudo, a seus membros permanentes – protagonismo no debate e, principalmente, na formulação de políticas relativas às MPEs. As decisões que emanam

daquele órgão moldam e alteram, na prática, o papel das missões e estão por trás de seu crescimento e robustecimento. Sem a conformidade do Conselho, não existiriam da forma como hoje existem e não cumpririam as funções que hoje cumprem.

No contexto atual, em que a legitimidade do CSNU é constantemente colocada à prova, sobretudo em função da baixa representatividade que sua composição e seus métodos de trabalho acarretam e perpetuam, as missões políticas especiais sofrem, recorrentemente, críticas similares. O fato de não haver um sistema que faça refletir, em seu arcabouço institucional, as responsabilidades especiais dos membros permanentes exacerba as críticas e dá esteio à discussão de alternativas que aprimorem o funcionamento das MPEs sob o ponto de vista dos demais Estados membros: a profusão de mandatos de *peacebuilding* justifica a criação de métodos mais claros e definitivos de inclusão da Comissão de Consolidação da Paz no debate e nos processos decisórios; a transversalidade dos temas de que se ocupam justifica a participação mais ampla e efetiva da Assembleia Geral, em suas distintas configurações; e a culminação do processo decisório no Conselho de Segurança justifica o estabelecimento de mecanismo de financiamento condizente.

O retorno do Brasil ao Conselho de Segurança para cumprir seu décimo primeiro mandato eletivo no órgão, no biênio 2022/2023, representa oportunidade privilegiada de o país tomar parte do debate dentro do principal órgão responsável pelas missões políticas especiais. O Brasil poderá, por um lado, expressar suas visões abstratas naquele foro, em um contexto em que as MPEs têm seu papel e sua relevância consolidados, e assim contribuir para o debate teórico relativo à paz e segurança internacionais e as ferramentas de que a Organização se mune para garanti-las. Por outro, poderá tratar de transpor elementos dessas visões, de forma concreta, à atuação prática das missões e ajudar, com diretrizes específicas, a influenciar a ONU a trilhar caminhos que julga adequados.

O trabalho buscou, assim, na idealização de suas recomendações e sugestões para a ação diplomática brasileira na ONU relativa às MPEs, encontrar maneiras de corrigir as falhas identificadas de modo a resguardar interesses e prioridades nacionais e a aprimorar o funcionamento da Organização. As propostas, de diferentes níveis de ambição, tentaram pautar-se por realismo, ao enumerar ações que assegurem ganhos incrementais dentro da complexidade negociadora típica do processo multilateral, marcada pelos interesses diversos e divergentes dos múltiplos atores envolvidos e condicionada por seus diferentes graus de poder. Não se perdeu de vista, porém, o alcance de objetivos ideais e ambiciosos e, com otimismo cauteloso, tratou de elucubrar maneiras de conquistá-los.

Referências

Artigos, livros, teses acadêmicas e publicações online

ALBUQUERQUE, Marianna Restum Antonio de. *Potências médias emergentes e uso da força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2020. [Orientadora: Prof.a Dra. Maria Regina Soares de Lima].

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs (1944-), v. 87, n. 4, julho 2011.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. *Understanding Peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. *Understanding Peacekeeping*. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2021.

BERDAL, Mats. The UN Peacebuilding Commission: The Rise and Fall of a Good Idea. In: PUGH, Michael; COOPER, Neil; TURNER, Mandy (eds). *Whose Peace? Critical Perspectives on the Economy of Peacebuilding*. Editora Palgrave Macmillan, 2008.

BERDAL, Mats. What are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping? In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (eds). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Macmillan, 2019.

BLANCO, Ramon. The Brazilian Engagement with Peace Operations: a Critical Analysis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 2, 2017, p. 12.

BODE, Ingvild; KARLSRUD, John. Implementation in Practice: The use of force to protect civilians in UN peacekeeping. *European Journal of International Relations*, v. 25, n. 2, 2019.

BOUCHER, Alix J. *UN Panels of Experts and UN Peace Operations: Exploiting Synergies for Peacebuilding*. Washington: The Stimson Center, 2010.

BOUCHER, Alix J.; HOLT, Victoria K. *Targeting Spoilers: The Role of United Nations Panels of Experts*. Washington: The Stimson Center, 2009. Disponível em: <www.jstor.org/stable/resrep10992.7>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BOUILLON, Markus E. The Arab-Israeli Conflict. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

BOUTELLIS, Arthur; NOVOSSELOFF, Alexandra. *Road to a Better UN?: Peace Operations and the Reform Agenda*. Nova York: International Peace Institute, 2017.

BRUBAKER, Rebecca; DRUET, Dirk. *Back from the Brink: A Comparative Study of UN Preventive Diplomacy in West and Central Africa – The Gambia and Gabon*. Nova York: United Nations University, 2020.

CEZNE, Eric; HAMMAN, Eduarda. *Brazilian Peacekeeping: Challenges and Potentials in Turbulent Landscapes at Home and Internationally*. Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2016.

CHRISTIANSEN, Younna. *Pragmatic, not Liberal Peace? Examining the State of Research on Brazil's Engagement in International Peace Operations*. Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt, 2021.

CLAES, Jonas. *Atrocity prevention through persuasion and Deterrence, Political Missions and Preventive Deployments*. Washington: United States Institute of Peace, 2012.

CLAUDE Jr., Inis L. *Swords into plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. Nova York: Random House, 4. ed., 1971.

CLAUDE Jr., Inis L. The Political Framework of the United Nations' Financial Problems. *International Organization*, v. 17, n. 4, p. 831-859. University of Wisconsin Press, 1963.

COLEMAN, Katharina P; WILLIAMS, Paul D. Peace Operations are what states make of them: Why future evolution is more likely than extinction. In: *Contemporary Security Policy*, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1882802>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

COLEMAN, Katharina P. Extending UN Peacekeeping Financing Beyond UN Peacekeeping Operations? The Prospects and Challenges of Reform. *Global Governance*, v. 23, n. 1 (jan./mar. 2017).

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.

DAY, Adam. Politics in the Driving Seat: Good Offices, UN Peace Operations, and Modern Conflict. In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (eds). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Macmillan, 2019.

DE CONING, Cedric. Civilian Capacity in United Nations Peacekeeping and Peacebuilding Missions. *Policy Brief 4*, 2010. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

DE CONING, Cedric. Adaptive Peacebuilding. *International Affairs*, v. 94, n. 2, 2018.

DE CONING, Cedric. The future of UN peace operations: Principled adaptation through phases of contraction, moderation, and renewal. *Contemporary Security Policy*, 2021, v. 42, n. 2. Disponível em: <<https://doi.10.1080/13523260.2021.1894021>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

DE CONING, Cedric; PETER, Mateja; KARLSRUD, John. Peacekeeping Doctrine. In: *United Nations Peace Operations: Aligning Principles and Practice*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2015.

DIEHL, Paul F.; BALAS, Alexandru. *Peace Operations*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2014.

DRUET, Dirk. *United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking*. Nova York: International Peace Institute, 2021.

DURCH, William J. (ed.). *Twenty-first Century Peace Operations*. Washington: United States Institute of Peace, 2006.

DURCH, William. *The Evolution of UN Peacekeeping*. Nova York: Henry Stimson Center, 1993.

ECKERT, Sue. The Role of Sanctions. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

EINSIEDEL, Sebastian von; CHANDRAN, Rahul. *The High-Level Panel and the Prospects for Reform of UN Peace Operations*. New York: United Nations University, 2015. Disponível em: <<https://cpr.unu.edu/publications/articles/the-high-level-panel-and-the-prospects-for-reform-of-un-peace-operations.html>>. Acesso em: 01 out. 2021.

EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno. Conclusion. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David

M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016a.

EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno. Introduction. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds.). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016b.

FELDMAN, Luiz. Notas sobre as negociações orçamentárias das Nações Unidas. *Cadernos de Política Exterior*, Ano VI, n. 9, p. 141-183. Brasília: FUNAG, 2020.

FINDLAY, Trevor. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FONSECA JR., Gelson; BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, abr./jun. 2013.

FORTI, Daniel e CONNOLLY, Leslie. *Pivoting from Crisis to Development: Preparing for the Next Wave of UN Peace Operations Transitions*. Nova York: International Peace Institute, 2019.

GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil em São Francisco. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo. *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015.

GOWAN, Richard. *Explaining the UN Secretary-General's Cautious Crisis Diplomacy*. International Crisis Group, 2021. Artigo disponível em: <www.crisisgroup.org/global/explaining-un-secretary-generals-cautious-crisis-diplomacy>. Acesso em: 12 maio 2021.

GOWAN, Richard. *Multilateral Political Missions and Preventive Diplomacy*. Washington: United States Institute of Peace, 2011.

GOWAN, Richard. Peace Operations. In: WEISS, Thomas G; DAWS, Sam (eds). *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

GOWAN, Richard. Strategic Summary. *Review of Political Missions*. Nova York: Center for International Cooperation, 2010.

GOWAN, Richard. What's Next for UN Peace Operations? *DIIS Policy Brief*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2021. Disponível em: <<https://www.diis.dk/en/research/what-next-un-peace-operations>>. Acesso em: 12 out. 2021.

GUÉHENNO, Jean-Marie. Robust Peacekeeping and The Limits of Force. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

HOWARD, Lise Morjé; DAYAL, Anjali. Peace Operations. In: COGAN, Jacob Katz; HURD, Ian; JOHNSTONE, Ian (eds.). *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

JACQUAND, Marc. *UN Reform and Mission Planning: Too Great Expectations?* Nova York: International Peace Institute, 2020.

JENKINS, Rob. *Peacebuilding: From concept to commission*. Routledge Global Institutions Series. Nova York: Routledge, 2013.

JOHNSTONE, Ian. Emerging Doctrine for Political Missions. *Review of Political Missions*. Nova York: Center for International Cooperation, 2010.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: the past, present and future of the United Nations*. Nova York: Vintage Books, 2006.

KIRGIS Jr., Frederic L. et al. United Nations Mediation of Regional Crises. In: *Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law). Cambridge University Press, 9-12 de abril, 1986, v. 80.

KMEC, Vladimir. The Establishment of the Peacebuilding Commission: reflecting power shifts in the United Nations. *International Peacekeeping*, v. 24, n. 2. Nova York: Routledge, 2017.

KUGEL, Alischa. *No Helmets, Just Suits* – Political missions as an instrument of the UN Security Council for civilian conflict management. Berlim: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

MANI, Rama; PONZIO, Richard. Peaceful Settlement of Disputes and Conflict Prevention. In: WEISS, Thomas G; DAWS, Sam (eds). *The Oxford Handbook on the United Nations*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MARTIN, Ian. All Peace Operations are Political. *Review of Political Missions*. New York: Center for International Cooperation, 2010.

MARTIN, Ian. Foreword. In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (eds). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Macmillan, 2019.

MARTIN, Ian. *Lessons from the High-Level Panel's 2015 Review for the Future of Peace Operations*. Nova York: International Peace Institute, 2020. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2020/09/lessons-from-hippo-2015-review-for-future-peace-operations/>>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MINGST, Karen; KARNS, Margaret; LYON, Alina. *The United Nations in the 21st Century – Dilemmas in World Politics*, 5. ed. Nova York: Routledge, 2017.

MOHAMED, Saira. From Keeping Peace to Building Peace: A Proposal for a Revitalized Trusteeship United Nations Council. *Columbia Law Review*, v. 105, n. 3 (abril de 2005), p. 809-840. Nova York: Columbia Law Review Association, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine: United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. *Field Missions Dashboard Mandate Components*. Documento da Divisão de Assuntos do Conselho de Segurança.

Disponível em: <<https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/mandatecomponents.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2021 (vide Anexo III).

NAÇÕES UNIDAS. *Policy – The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, 2019. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/poc_policy_2019_.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. *Special Political Mission Start-Up Guide*. Documento interno do Department of Political and Peacebuilding Affairs, 2020 (vide Anexo VIII).

NAÇÕES UNIDAS. *UN Peacekeeping Operations Fact Sheet*. Edição de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/bnote1216.pdf>> Acesso em: 5 abr. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. *UN Transitions: Sustaining Peace and Development Beyond Mission Withdrawal*. Thematic Paper prepared by the UN Transitions Project. Disponível em: <https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/20200210_sg_report_on_pb_and_sp_-_transitions_thematic_paper_final_online_0.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Peacekeeping: Our History*. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

NOVOSSELOFF, Alexandra. *UN Peacekeeping: Back to Basics Is Not Backwards*. Nova York: International Peace Institute, 2018. Disponível em: <<http://theglobalobservatory.org/2018/04/peacekeeping-basics-is-not-backwards/>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

PARIS, Roland. Peacebuilding. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (eds). *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

PECK, Connie. Special Representatives of the Secretary-General. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE,

Bruno (eds). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

PETER, Mateja. Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma. *Global Governance*, v. 21, n. 3, jul./set. 2015a.

PETER, Mateja. *The High-Level Independent Panel on UN Peace Operations*. Oslo: Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2015b.

PETER, Mateja. UN Peace Operations: Adapting to a New Global Order? In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (eds). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Macmillan, 2019.

PETERSON, M. J. General Assembly. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

POPOVSKI, Vesselin. Towards Multiple Security Councils. *UN75 Global Governance Innovation Perspectives*. International Order and Conflict. Issue Brief. Washington: The Stimson Center, 2020.

RIETKERK, Aaron Dean. *In Pursuit of Development: The United Nations, Decolonization and Development Aid, 1949-1961*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – London School of Economics and Political Science, 2015. Disponível em: <core.ac.uk/download/pdf/46519917.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.

ROBERTS, Adam. The Use of Force: A System of Selective Security. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds.). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

SARFATI, Agathe. *Transitions from UN Special Political Missions in UN Country Teams*. Nova York: International Peace Institute, 2021.

SCHMITZ, Maitê de Souza. *Independência e imparcialidade dos juízes internacionais: análise dos votos dos juízes nacionais ou indicados pelas partes em casos na Corte Internacional de Justiça*. Dissertação (Mestrado

em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. [Orientador: Prof. Dr. Estêvão Chaves Rezende Martins].

SECURITY COUNCIL REPORT. *2023 Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders*. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_penholders_chairs_2023.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SECURITY COUNCIL REPORT. *The Peacebuilding Commission and the Security Council: From Cynicism to Synergy? Research Report*. Nova York: Security Council Report, 2017.

SECURITY COUNCIL REPORT. *The UN Security Council and Climate Change*. Research Report. Nova York, 2021.

SECURITY COUNCIL REPORT. *The UN Security Council Handbook: A user's guide to practice and procedure*. Nova York: Security Council Report, 2019.

SEGURA, Renata; MECHOULAN, Delphine. *Made in Havana: How Colombia and the FARC Decided to End the War*. Nova York: International Peace Institute, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2969332>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SHARLAND, Lisa. *Bouncing Back from Rock Bottom: A New Era for the UN Special Committee on Peacekeeping Operations?* Nova York: International Peace Institute, 2020.

SHARP JR., Walter Gary. *Jus Paciarrii: Emergent Legal Paradigms for U.N. Peace Operations in the 21st Century*. Stafford: Paciarrii International, 1999.

TARDY, Thierry. The UN and the Use of Force: A Marriage Against Nature. *Security Dialogue*, Sage Publications, v. 28, n. 1, p. 49-70, mar. 2007.

UNITED NATIONS UNIVERSITY. *Why the World Needs More UN Regional Political Offices*. Centre for Policy Research, 2020. Disponível em: <<https://cpr.unu.edu/publications/articles/why-the-world-needs-more-un-regional-political-offices.html>>. Acesso em: 9 out. 2021.

VENDRELL, Francesc. Afghanistan. In: EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M.; STAGNO UGARTE, Bruno (eds.). *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho (orgs.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011*. Brasília: FUNAG, 2014.

WEISZEGGER, Wolfgang. *Implementing the UN Management: Progress and Implications for Peace Operations*. Nova York: International Peace Institute, 2020.

WHITE, Nigel D. The Relationship between the UN Security Council and General Assembly in Matters of International Peace and Security. In: WELLER, Marc (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

WHITFIELD, Teresa. Political Missions, Mediation and Good Offices. *Review of Political Missions*. Nova York: Center for International Cooperation, 2010.

ZITTEL, B. The Brahimi Report: at a glance. *Journal of International Affairs*, v. 55, n. 2, 2002.

Teses de CAE

BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014.

CARDOSO, Afonso José Sena. *Reflexão sobre a Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Tese apresentada ao XXVIII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.

CÔRTEZ, Patrícia Barbosa Lima. *Fora do Jogo: O Brasil no Secretariado das Nações Unidas*. Tese apresentada ao LXIV Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2019.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Sexto Membro Permanente: O Brasil e a Criação da ONU*. Tese apresentada ao LV Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2010.

ISHITANI, Fátima Keiko. *Engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH): Significado para a Política Externa Brasileira*. Tese apresentada ao LIV Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2009.

LEME, João Marcos Senise Paes. *A 'Responsabilidade de Proteger', antes e depois da intervenção na Líbia: uma perspectiva brasileira*. Tese apresentada ao LVIII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2013.

MARTINS, Ana Luiza Membrive. *As Relações Brasil-Haiti à Luz da Conclusão da MINUSTAH: Análise e propostas para a ação diplomática brasileira*. Tese apresentada ao LXV Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2020.

NEVES, Gilda Motta Santos. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2009.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*, 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o Conselho de Segurança das Nações Unidas e os seus métodos de trabalho*. Tese apresentada ao LXII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2017.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, 2. ed. Brasília: FUNAG, 2011.

Páginas online

Ferramenta “Field Missions Dashboard”. Disponível em: <[un.org/securitycouncil/content /field-missions-dashboard](https://un.org/securitycouncil/content/field-missions-dashboard)>. Acesso em: 12 nov. 2021.

Our World in Data. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/peacekeeping>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

Lista de OMPs compilada pelo DPO. Disponível em: <[peacekeeping.un.org/sites/ default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

Seminário “United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking”, organizado pelo *International Peace Institute* em 14/09/2021. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2021/09/un-special-political-missions-and-protection#1>>. Acesso em: 26 out. 2021.

Fontes primárias

DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Despacho telegráfico 341, de 12/06/2020, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 491, de 21/08/2020, para Deslbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 9, de 15/01/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 398, de 26/05/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 573, de 16/07/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 597, de 28/07/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 921, de 18/10/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 943, de 21/10/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 1033, de 08/11/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Despacho telegráfico 1084, de 13/11/2021, para Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 2552, de 01/10/2004, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 3467, de 17/12/2004, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 1058, de 27/04/2005, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 3608, de 20/12/2005, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 1510, de 30/06/2007, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 2702, de 26/07/2010, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 2999, de 16/08/2010, de Delbrasonu. (Documento ostensivo).

Telegrama 4294, de 05/11/2010, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 3511, de 04/10/2011, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 1683, de 28/06/2018, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 2056, de 24/08/2018, de Delbrasonu (Documento ostensivo).

Telegrama 840, de 22/04/2019, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 2263, de 27/09/2019, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 87, de 14/01/2020, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 433, de 19/02/2020, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 477, de 25/02/2020, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 1406, de 25/06/2020, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 2055, de 21/09/2020, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 3175, de 03/11/2021, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 3799, de 30/12/2021, de Delbrasonu (Documento ostensivo).
 Telegrama 308, de 18/10/2021, da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe (Documento ostensivo).
 Telegrama 312, de 23/10/2021, da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe (Documento ostensivo).
 Nota à Imprensa nº 36/2021 do Itamaraty.

OUTROS DOCUMENTOS DO GOVERNO BRASILEIRO

Decreto nº 19.841/1945. Integra a Carta das Nações Unidas ao ordenamento jurídico brasileiro.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021

RELATÓRIOS E OUTROS DOCUMENTOS DA ASSEMBLEIA GERAL

Regimento Interno da Assembleia Geral. Disponível em: <<https://www.un.org/en/ga/about/ropga/index.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

A/46/882. *Restructuring of the Secretariat of the Organization*. Relatório do secretário-geral, 1992.

A/50/60. *Supplement to An Agenda for Peace*. Relatório do secretário-geral, 1995.

A/C.5/51/57. *Programme budget for the biennium 1996-1997*. Relatório do secretário-geral, 1997.

A/54/6/Rev. 1. *Proposed programme budget for the biennium 2000-2001*. Volume II. Relatório do secretário-geral, 1999.

A/C.5/58/20. *Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council*. Relatório do secretário-geral, 2003.

A/60/7/Add.37. *Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council*. Thirty-eighth report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, 2006.

A/60/692. *Investing in the United Nations: For a Stronger Organization Worldwide*. Relatório do secretário-geral, 2006.

A/61/357. *Report of the Office of Internal Oversight Services on the audit of the management of special political missions by the Department of Political Affairs*, 2006.

A/61/525. *Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council*. Relatório do secretário-geral, 2006.

A/66/340. *Review of arrangements for funding and backstopping special political missions*. Relatório do secretário-geral, 2011.

A/72/525. *Restructuring of the United Nations peace and security pillar*. Relatório do secretário-geral, 2017.

A/66/7/Add.21. *Review of arrangements for funding and backstopping special political missions*. Twenty-second report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions on the proposed programme budget for the biennium 2012-2013.

A/68/223. *Overall Policy Matters Pertaining to Special Political Missions*. Relatório do secretário-geral, 2013.

A/69/325. *Overall policy matters pertaining to special political missions*. Relatório do secretário-geral, 2014.

A/70/400. *Overall policy matters pertaining to special political missions*. Relatório do secretário-geral, 2015.

A/71/230. *Overall policy matters pertaining to special political missions*. Relatório do secretário-geral, 2016.

A/72/357. *Overall policy matters pertaining to special political missions*. Relatório do secretário-geral, 2017.

A/72/525. *Restructuring of the United Nations peace and security pillar*. Relatório do secretário-geral, 2017.

A/73/337. *Overall policy matters pertaining to special political missions*. Relatório do secretário-geral, 2018.

A/74/338. *Overall policy matters pertaining to special political missions*. Relatório do secretário-geral, 2019.

A/75/6 (Sect.3)/Add.1. *Proposed programme budget for 2021. Special political missions*.

Estimates in respect of special political missions. Relatório do secretário-geral, 2020.

A/75/6 (Sect.3)/Add.2. *Proposed programme budget for 2021. Special Political Missions. Thematic Cluster I: special and personal envoys, advisers and representatives of the Secretary-General*. Relatório do secretário-geral, 2020.

A/75/6 (Sect.3)/Add.3. *Proposed programme budget for 2021. Special Political Missions. Thematic Cluster II: sanctions monitoring teams, groups and panels, and other entities and mechanisms.* Relatório do secretário-geral, 2020.

A/75/6 (Sect.3)/Add.4. *Proposed programme budget for 2021. Special Political Missions. Thematic Cluster III: regional offices, offices in support of political processes and other missions.* Relatório do secretário-geral, 2020.

A/75/7/Add.2. *Proposed programme budget for 2021. Special political missions. Estimates in respect of special political missions.* Third report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions on the proposed programme budget for 2021.

A/75/19. *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations,* 2021.

A/75/312. *Overall policy matters pertaining to special political missions.* Relatório do secretário-geral, 2020.

A/75/591. *Composition of the Secretariat: Staff Demographics.* Relatório do secretário-geral, 2020.

A/75/746. *Budget for the United Nations Peacekeeping Force in Cyprus for the period from 1 July 2021 to 30 June 2022.* Relatório do secretário-geral, 2021.

A/75/982. *Our Common Agenda.* Relatório do secretário-geral, 2021.

A/76/6(Sect.3)/Add.2. *Proposed programme budget for 2022. Special Political Missions. Thematic Cluster I: special and personal envoys, advisers and representatives of the Secretary-General.* Relatório do secretário-geral, 2021.

A/76/6(Sect.3)/Add.3. *Proposed programme budget for 2022. Special Political Missions. Thematic Cluster II: sanctions monitoring teams, groups and panels, and other entities and mechanisms.* Relatório do secretário-geral, 2021.

A/76/6(Sect.3)/Add.4. *Proposed programme budget for 2022. Special Political Missions. Thematic Cluster III: regional offices, offices in support of political processes and other missions.* Relatório do secretário-geral, 2021.

A/76/6(Sect.3)/Add.5. *Proposed programme budget for 2022. Special political missions. United Nations Assistance Mission in Afghanistan.* Relatório do secretário-geral, 2021.

A/76/6(Sect.3)/Add.6. *Proposed programme budget for 2022. Special political missions. United Nations Assistance Mission for Iraq.* Relatório do secretário-geral, 2021

A/76/7. *First report on the proposed programme budget for 2022.* Relatório do Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, 2021.

A/76/198. *Overall policy matters pertaining to special political missions.* Relatório do secretário-geral, 2021.

A/C.4/76/1. *Allocation of Agenda Items to the Special Political and Decolonization Committee (4th Committee).* General Assembly, 75th Session. Nota do Secretariado, 2020.

DOCUMENTOS CONJUNTOS DA ASSEMBLEIA GERAL E DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A/47/277-S/24111. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping.* Relatório do secretário-geral, 1992.

A/55/305-S/2000/809. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations ("Brahimi Report")*, 2000.

A/56/875-S/2002/278. *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security.* Relatório do secretário-geral, 2002.

A/64/868-S/2010/393. *Review of the United Nations peacebuilding architecture.* Relatório do Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture, de 2015.

A/69/968-S/2015/490. *Challenge of Sustaining Peace*. Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture, 2015.

A/70/95-S/2015/446. *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, 2015.

A/75/747-S/2021/139. *Report of the Peacebuilding Commission on its fourteenth session*, 2021.

RELATÓRIOS E DOCUMENTOS DO CONSELHO DE SEGURANÇA

S/2005/99. *Progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor*, 2005.

S/2020/202. *Special report of the Chairperson of the African Union Commission and the Secretary-General of the United Nations on the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur and a follow-on presence*, 2020.

S/2021/612. *Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel*, 2021.

S/2020/1154. *The situation in Central Africa and the activities of the United Nations Regional Office for Central Africa*. Report of the Secretary-General, 2020.

S/2021/807. *United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. Report of the Secretary-General, 2021.

S/2021/828. *United Nations Integrated Office in Haiti*. Report of the Secretary-General, 2021.

S/PRST/2004/41. *Presidential Statement*. Statement by the President of the Security Council. 02/11/2004.

S/PRST/2017/27. *Presidential Statement*. Statement by the President of the Security Council. 21/12/2017.

S/PRST/2018/20. *Presidential Statement*. Statement by the President of the Security Council. 18/12/2018.

S/PRST/2019/10. *Presidential Statement*. Statement by the President of the Security Council. 12/09/2019.

S/PRST/2020/12. *Presidential Statement*. Statement by the President of the Security Council. 04/12/2020.

S/2017/507. *Note by the President of the Security Council*. 30/08/2017.

S/2009/697. *Letter dated 11 December 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, 2009.

SC/14571. *Security Council Press Statement on Haiti*. 01/07/2021.

SC/14664. *Press meeting coverage*. Security Council Extends Mandate of United Nations Office in Haiti until 15 July 2022, Requests Review to Improve Effectiveness, Unanimously Adopting Resolution 2600 (2021).

DOCUMENTOS DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL (ECOSOC)

E/AC.51/2007/2/Add.4. *Report of the Office of Internal Oversight Services on the in-depth evaluation of political affairs: special political missions*, 2007.

E/AC.51/2008/2. *Report of the Office of Internal Oversight Services on the in-depth evaluation of political affairs: field special political missions led by the Department of Political Affairs but supported by the Department of Field Support*, 2008.

DOCUMENTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Advisory opinion of 20 July 1962. *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/49/049-19620720-ADV-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

RESOLUÇÕES E DECISÕES

Resoluções e Decisões da Assembleia Geral

A/RES/186 (S-2). Resolução 186 (S-2) da Assembleia Geral. *Appointment and terms of reference of a United Nations Mediator in Palestine.*

A/RES/289(IV)A. Resolução 289(IV)A da Assembleia Geral, 1949. *Question of the disposal of the former Italian colonies – Libya.*

A/RES/377(V). Resolução 377 (V) da Assembleia Geral. *Uniting for Peace.*

A/RES/2006(XIX). Resolução 2006 (XIX) da Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects.*

A/RES/41/213. Resolução 41/213 da Assembleia Geral. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations.*

A/RES/45/258. Resolução 45/258 da Assembleia Geral. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations.*

A/RES/47/217. Resolução 47/217 da Assembleia Geral. *Establishment of a Peace-keeping Reserve Fund.*

A/RES/51/242. Resolução 51/242 da Assembleia Geral. *Supplement to an Agenda for Peace.*

A/RES/53/206. Resolução 53/206 da Assembleia Geral. *Proposed programme budget outline for the biennium 2000-2001.*

A/RES/54/247A. Resolução 54/247-A da Assembleia Geral. *Programme budget for the biennium 1998-1999.*

A/RES/60/1. Resolução 60/1 da Assembleia Geral. *World Summit Outcome.*

A/RES/60/180. Resolução 60/180 da Assembleia Geral. *The Peacebuilding Commission*.

A/RES/60/255. Resolução 60/255 da Assembleia Geral. *Special subjects relating to the programme budget for the biennium 2006-2007*.

A/RES/66/253A. Resolução 66/253-A da Assembleia Geral. *The situation in the Syrian Arab Republic*.

A/RES/67/123. Resolução 67/123 da Assembleia Geral. *Comprehensive review of special political missions*.

A/RES/68/85. Resolução 68/85 da Assembleia Geral. *Comprehensive review of special political missions*.

A/RES/70/262. Resolução 70/262 da Assembleia Geral. *Review of the United Nations peacebuilding architecture*.

A/RES/72/199. Resolução 72/199 da Assembleia Geral. *Restructuring of the United Nations Peace and security pillar*.

A/RES/72/248. Resolução 72/248 da Assembleia Geral. *Situation of human rights in Myanmar – Statement of financial implications (A/72/674)*.

A/RES/72/262C. Resolução 72/262-C da Assembleia Geral. *Special subjects relating to the proposed programme budget for the biennium 2018-2019*.

A/RES/72/266A. Resolução 72/266-A da Assembleia Geral. *Shifting the management paradigm in the United Nations*.

A/RES/72/266B. Resolução 72/266-B da Assembleia Geral. *Shifting the management paradigm in the United Nations*.

A/RES/73/271. Resolução 73/271 da Assembleia Geral. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations*.

A/RES/73/272. Resolução 73/272 da Assembleia Geral. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations peacekeeping operations*.

A/RES/73/279A. Resolução 73/279A da Assembleia Geral. *Special subjects relating to the proposed programme budget for the biennium 2018-2019.*

A/RES/74/263. Resolução 74/263 da Assembleia Geral. *Special subjects relating to the proposed programme budget for 2020.*

A/RES/74/277. Resolução 74/277 da Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects.*

A/RES/75/100. Resolução 75/100 da Assembleia Geral. *Comprehensive review of special political missions.*

A/RES/75/201. Resolução 75/201 da Assembleia Geral. *Review of the United Nations peacebuilding architecture.*

A/RES/75/252. Resolução 75/252 da Assembleia Geral. *Questions relating to the proposed programme budget for 2021.*

A/RES/75/253A. Resolução 75/253A da Assembleia Geral. *Special subjects relating to the proposed programme budget for 2021.*

A/RES/75/254. Resolução 75/254 da Assembleia Geral. *Programme budget for 2021.*

A/RES/75/293. Resolução 75/293 da Assembleia Geral. *Support account for peacekeeping operations.*

A/RES/76/6. Resolução 76/6 da Assembleia Geral. *Follow-up on the report of the Secretary-General entitled "Our Common Agenda".*

A/RES/76/83. Resolução 76/83 da Assembleia Geral. *Comprehensive review of special political missions.*

A/RES/76/238. Resolução 76/238 da Assembleia Geral. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations.*

A/RES/76/239. Resolução 76/239 da Assembleia Geral. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations peacekeeping operations.*

A/RES/76/245. Resolução 76/245 da Assembleia Geral. *Questions relating to the proposed programme budget for 2022.*

A/RES/75/246. Resolução 76/246A da Assembleia Geral. *Special subjects relating to the proposed programme budget for 2022.*

A/RES/75/247. Resolução 76/247 da Assembleia Geral. *Programme budget for 2022.*

Decisão 76/548 da Assembleia Geral. *Questions deferred for future consideration.*

Resoluções do Conselho de Segurança

S/RES/80(1950). Resolução 80 (1950) do Conselho de Segurança. *The India-Pakistan Question.*

S/RES/186(1964). Resolução 186 (1964) do Conselho de Segurança, 1964. *The Cyprus Question.*

S/RES/242(1967). Resolução 242 (1967) do Conselho de Segurança. *Middle East.*

S/RES/319(1972). Resolução 319 (1972) do Conselho de Segurança. *Namibia.*

S/RES/415(1977). Resolução 415 (1977) do Conselho de Segurança. *Southern Rhodesia.*

S/RES/1401(2002). Resolução 1401 (2002) do Conselho de Segurança. *Afghanistan.*

S/RES/1509(2003). Resolução 1509 (2003) do Conselho de Segurança. *Liberia.*

S/RES/1533(2004). Resolução 1533 (2004) do Conselho de Segurança. *Democratic Republic of the Congo.*

S/RES/1542(2004). Resolução 1542 (2004) do Conselho de Segurança. *Haiti.*

S/RES/1580(2004). Resolução 1580 (2004) do Conselho de Segurança.
Guinea-Bissau.

S/RES/1591(2005). Resolução 1591 (2005) do Conselho de Segurança.
Sudan.

S/RES/1645(2005). Resolução 1645 (2005) do Conselho de Segurança.
Post-conflict peacebuilding.

S/RES/1929(2010). Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança.
Non-proliferation.

S/RES/1973(2011). Resolução 1973 (2011) do Conselho de Segurança.
Libya.

S/RES/2149(2014). Resolução 2149 (2014) do Conselho de Segurança.
Central African Republic.

S/RES/2254(2015). Resolução 2254 (2015) do Conselho de Segurança.
Middle East (Syria).

S/RES/2282(2016). Resolução 2282 (2016) do Conselho de Segurança.
Post-conflict peacebuilding.

S/RES/2350(2017). Resolução 2350 (2017) do Conselho de Segurança.
The question concerning Haiti.

S/RES/2374(2017). Resolução 2374 (2017) do Conselho de Segurança.
The situation in Mali.

S/RES/2378(2017). Resolução 2378 (2017) do Conselho de Segurança.
United Nations peacekeeping operations.

S/RES/241(2018). Resolução 2410 (2018) do Conselho de Segurança.
The question concerning Haiti.

S/RES/2468 (2019). Resolução 2468 (2019) do Conselho de Segurança.
The situation concerning Western Sahara.

S/RES/2476(2019). Resolução 2476 (2019) do Conselho de Segurança.
The question concerning Haiti.

S/RES/2485(2019). Resolução 2485 (2019) do Conselho de Segurança.
The situation in the Middle East.

S/RES/2486 (2019). Resolução 2486 (2019) do Conselho de Segurança.
The situation in Libya.

S/RES/2512(2020). Resolução 2512 (2020) do Conselho de Segurança.
The situation in Guinea-Bissau.

S/RES/2524(2020). Resolução 2524 (2020) do Conselho de Segurança.
Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan.

S/RES/2540(2020). Resolução 2540 (2020) do Conselho de Segurança.
The Situation in Somalia.

S/RES/2547(2020). Resolução 2547 (2020) do Conselho de Segurança.
The question concerning Haiti.

S/RES/2558(2020). Resolução 2558 (2020) do Conselho de Segurança.
Peacebuilding and sustaining Peace.

S/RES/2568(2021). Resolução 2568 (2021) do Conselho de Segurança.
The situation in Somalia.

S/RES/2594(2021). Resolução 2594 (2021) do Conselho de Segurança.
United Nations peacekeeping operations.

S/RES/2600(2021). Resolução 2600 (2021) do Conselho de Segurança.
The question concerning Haiti.

ATAS, RESUMOS E TRANSCRIÇÕES DE REUNIÕES OFICIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

A/C.4/67/SR.23. IV Comissão. *Summary record of the 23rd meeting.* Held at Headquarters, New York, on Thursday, 15 November 2012, at 10 a.m.

A/C.4/68/SR.20. IV Comissão. *Summary record of the 20th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Monday, 4 November 2013, at 3 p.m.

A/C.4/68/SR.25. IV Comissão. *Summary record of the 25th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Thursday, 14 November 2013, at 10 a.m.

A/C.4/69/SR.19. IV Comissão. *Summary record of the 19th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Monday, 3 November 2014, at 3 p.m.

A/C.4/69/SR.25. IV Comissão. *Summary record of the 25th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Thursday, 13 November 2014, at 10 a.m.

A/C.4/70/SR.16. IV Comissão. *Summary record (partial) of the 16th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Friday, 30 October 2015, at 10 a.m.

A/C.4/71/SR.17. IV Comissão. *Summary record of the 17th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Thursday, 27 October 2016, at 10 a.m.

A/C.4/71/SR.18. IV Comissão. *Summary record of the 18th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Friday, 28 October 2016, at 10 a.m.

A/C.4/71/SR.23. IV Comissão. *Summary record of the 23rd meeting.* Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 8 November 2016, at 10 a.m.

A/C.4/72/SR.21. IV Comissão. *Summary record of the 21st meeting.* Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 31 October 2017, at 3 p.m.

A/C.4/72/SR.23. IV Comissão. *Summary record of the 23rd meeting.* Held at Headquarters, New York, on Thursday, 2 November 2017, at 3 p.m.

A/C.4/73/SR.21. IV Comissão. *Summary record of the 21st meeting.* Held at Headquarters, New York, on Monday, 5 November 2018, at 3 p.m.

A/C.4/73/SR.23. IV Comissão. *Summary record of the 23rd meeting.* Held at Headquarters, New York, on Thursday, 8 November 2018, at 3 p.m.

A/C.4/74/SR.20. IV Comissão. *Summary record of the 20th meeting.* Held at Headquarters, New York, on Friday, 8 November 2019, at 3 p.m.

A/C.4/75/SR.2. IV Comissão. *Summary record of the 2nd meeting*. Held at Headquarters, New York, on Wednesday, 14 October 2020, at 3 p.m.

A/C.4/75/SR.3. IV Comissão. *Summary record of the 3rd meeting*. Held at Headquarters, New York, on Thursday, 15 October 2020, at 3 p.m.

A/C.4/75/SR.4. IV Comissão. *Summary record of the 4th meeting*. Held at Headquarters, New York, on Friday, 16 October 2020, at 3 p.m.

A/C.4/75/SR.5. IV Comissão. *Summary record of the 5th meeting*. Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 20 October 2020, at 3 p.m.

A/C.4/75/SR.6. IV Comissão. *Summary record of the 6th meeting*. Held at Headquarters, New York, on Thursday, 22 October 2020, at 3 p.m.

A/C.4/75/SR.7. IV Comissão. *Summary record of the 7th meeting*. Held at Headquarters, New York, on Friday, 23 October 2020, at 3 p.m.

A/C.4/75/SR.8. IV Comissão. *Summary record of the 8th meeting*. Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 3 November 2020, at 10 a.m.

A/C.4/75/SR.9. IV Comissão. *Summary record of the 9th meeting*. Held at Headquarters, New York, on Wednesday, 4 November 2020, at 3 p.m.

A/C.5/75/SR.8. V Comissão. *Summary record of the 8th meeting*. Held at Headquarters, New York, on Wednesday, 30 December 2020, at 6 p.m.

S/PV.6335. Conselho de Segurança. *6335th meeting*. Wednesday, 9 June 2010, 10 a.m. New York.

S/PV.6498. Conselho de Segurança. *6498th meeting*. Thursday, 17 March 2011, 6 p.m. New York.

S/PV.8060. Conselho de Segurança. *8060th meeting*. Thursday, 28 September 2017, 3 p.m. New York.

S./PV.8502. Conselho de Segurança. *8502nd meeting*. Wednesday, 3 April 2019, 10.15 a.m. New York.

S/PV.8641. Conselho de Segurança. 8641st meeting. Tuesday, 15 October 2019, 10.05 a.m. New York.

INFORMAÇÕES SUPLEMENTARES FORNECIDAS À V COMISSÃO

Supplementary Information – *Budget performance report for the period from 1 July 2018 to 30 June 2019 (A/74/622) and budget report for the period from 1 July 2020 to 30 June 2021 (A/74/743)*. Informação suplementar nº 9 apresentada em 29/05/2020.

Supplementary Information – *Proposed Programme Budget for 2021. Part II Political Affairs. Peacekeeping operations (A/75/6(Sect.5))*. Informação suplementar apresentada em 25/11/2020.

Supplementary Information – *Report of the Secretary-General on Funding and Backstopping of Special Political Missions (A/66/340)*. Informação suplementar apresentada em 03/12/2020.

Supplementary Information – *Report of the Secretary-General on the implementation of resolutions 55/235 and 55/236 (A/76/296/Rev.1))*. Informação suplementar apresentada em 20/10/2021.

Supplementary Information – *Proposed programme budget for 2022. Special political missions. Estimates in respect of special political missions. (A/76/6(Sect.3)/Add.1)*. Informação suplementar nº 7 apresentada em 12/11/2021.

Supplementary Information – *Proposed programme budget for 2022. Special political missions. Estimates in respect of special political missions. (A/76/6(Sect.3)/Add.1)*. Informação suplementar nº 19 apresentada em 24/11/2021.

Supplementary Information – *Report of the Secretary-General on Special Political Missions, Good Offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council (A/76/6 (Sect. 3)/Add.2.)* Informação suplementar nº 26 apresentada em 07/12/2021.

DISCURSOS E OUTROS DOCUMENTOS

Declaração Ministerial do G77/China, 2021. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/Declaration2021.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

Remarks to the Security Council Open Debate on “Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace”. Disponível em: <www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and>. Acesso em: 22 jun. 2021.

Discurso proferido pelo Egito, em nome do G77/China, em sessão formal da V Comissão da AGNU, em 15/05/2018. Disponível em: <www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180515b>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ENTREVISTAS

Integrantes do Serviço Exterior Brasileiro

Embaixador Mauro Vieira, ex-representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas (entre 2016 e 2020).

Embaixador Antônio de Aguiar Patriota, ex-representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas (entre 2013 e 2016).

Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, ex-representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas (entre 2007 e 2013).

Embaixador Ronaldo Costa Filho, representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas (desde 2020).

Ministro Philip Fox-Drummond Gough, ex-ministro-conselheiro na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (entre 2016 e 2021).

Ministra Paula Aguiar Barboza, ministra-conselheira na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e Coordenadora Política (desde 2021).

Conselheiro Kassius Diniz da Silva Pontes, diplomata com atuação prévia na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (responsável por CSNU e CCP entre 2018 e 2021).

Conselheira Viviane Rios Balbino, chefe da Divisão das Nações Unidas II, responsável pelas Operações de Paz.

Secretária Maitê de Souza Schmitz, diplomata na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (responsável pela VI Comissão entre 2019 e 2021).

Secretário Filipe Correa Nasser Silva, diplomata com atuação prévia na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (responsável pela IV Comissão e C34 entre 2019 e 2021).

Secretária Juliana Gaspar Ruas, diplomata e membro do ACABQ durante o triênio 2021-2023 (vice-presidente do órgão em 2022).

Secretário Luiz Feldman, diplomata com atuação prévia na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (responsável pela V Comissão entre 2016 e 2019).

Secretário Artur Andrade da Silva Machado, diplomata com atuação prévia na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (responsável pelo CSNU e CCP entre 2018 e 2021).

Secretária Irina Feisthauer Silveira, diplomata na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (responsável pela V Comissão desde 2019).

Integrantes das Forças Armadas do Brasil

Coronel Átila Gonçalves Torres Júnior (Exército), Subchefia de operações internacionais, do Ministério da Defesa (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas).

Coronel Joelson Rodrigues de Carvalho (Aeronáutica), integrante da equipe do Escritório do Conselheiro Militar do Brasil junto às Nações Unidas entre 2019 e 2021.

Coronel José Abinonan de Sousa (Exército), integrante da equipe do Escritório do Conselheiro Militar do Brasil junto às Nações Unidas entre 2019 e 2021.

Diplomatas estrangeiros

Conselheiro Ammar Mohammed Mahmoud Mohammed, diplomata da Missão Permanente do Sudão junto às Nações Unidas com atuação no CSNU e em temas relacionados às Operações de Paz.

Conselheiro Thibault Camelli, diplomata da Delegação da União Europeia junto às Nações Unidas responsável pela V Comissão e temas relacionados às Operações de Paz.

Conselheiro Tsu Tang Terrence Teo, diplomata da Missão Permanente de Singapura junto às Nações Unidas responsável por temas políticos, V Comissão e temas relacionados às Operações de Paz.

Secretária Clelia Uhart, diplomata da Missão Permanente do Reino Unido junto às Nações Unidas com atuação na V Comissão em temas relacionados às Operações de Paz.

Secretário Rodolfo Díaz Ortega, diplomata da Missão Permanente do México junto às Nações Unidas com atuação na IV Comissão e C34.

Senhora Olga Romanova, negociadora da Missão Permanente dos Estados Unidos junto às Nações Unidas com atuação na V Comissão em temas relacionados às Operações de Paz.

Acadêmicos e servidores das Nações Unidas

Senhor Alessandro Caselli, *Political Affairs Officer*, DPPA (ONU).

Senhor Marc Jacquand, acadêmico e ex-servidor da ONU.

Senhor Renato Mariani, *Political Affairs Officer*, DPPA (ONU).

Senhora Tania Cooper Patriota, ex-representante especial alterna do secretário-geral das Nações Unidas na United Nations Mission in Colombia e na United Nations Verification Mission in Colombia.

Senhor Weyyi Xiao, Programme Budget Officer, DMSPC (ONU).

Anexos

Anexo I – Lista de Missões Políticas Especiais em atividade em 01/12/2021⁴³¹

Cluster I - Special and personal envoys, advisers and representatives of the Secretary-General

1. Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Cyprus

Field-based

Data de estabelecimento: 04/03/1964

- Objetivo: “to achieve a comprehensive settlement of the Cyprus problem”

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 2,967 milhões

Pessoal: 21 servidores

2. Office of the Special Adviser to the Secretary-General on the Prevention of Genocide

Non field-based

Data de estabelecimento: 13/07/2004

⁴³¹ Elaboração própria, com base em documentação da ONU, notadamente os relatórios A/76/6(Sect.3)/Add.1, Add.2, Add.3, Add.4, Add. 5 e Add.6.

- Objetivo: *“to advance national, regional and international efforts to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, and their incitement”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 2,724 milhões

Pessoal: 12 servidores

3. Personal Envoy of the Secretary-General for Western Sahara

Non field-based

Data de estabelecimento: 19/03/1997

- Objetivo: *“to advance the parties’ efforts to achieve a just, lasting and mutually acceptable political solution, which will provide for the self-determination of the people of Western Sahara”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 484,6 mil

Pessoal: 02 servidores

4. Office of the Special Envoy of the Secretary-General for the implementation of Security Council resolution 1559 (2004)

Non field-based

Data de estabelecimento: 19/10/2004

- Objetivo: *“to ensure full implementation of Security Council resolution 1559 (2004) (“Middle East”) and all subsequent related resolutions of the Council”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 343,2 mil

Pessoal: 03 servidores

5. United Nations Representative to the Geneva International Discussions

Field-based

- Objetivo: *“to advance the main agenda items of the Geneva International Discussions, including the non-use of force/international security arrangements and addressing the issue of internally displaced persons*

and refugees, in the context of the Discussions and the Gali Incident Prevention and Response Mechanism”

Data de estabelecimento: 02/05/2011

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 2,082 milhões

Pessoal: 07 servidores

6. Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Syria *Field-based*

Data de estabelecimento: 10/07/2014

- Objetivo: *“to advance the full implementation of all the relevant General Assembly and Security Council resolutions, including Assembly resolution 66/253 A and Council resolutions 2118 (2013), 2254 (2015), 2268 (2016) and 2336 (2016), towards an inclusive, credible, comprehensive Syrian-owned and Syrian-led political solution to the conflict in the Syrian Arab Republic that meets the legitimate aspirations of the Syrian people for dignity, freedom and justice, based on the principles of equality and non-discrimination and with the full and meaningful participation of women”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 16,423 milhões

Pessoal: 91 servidores

7. Office of the Special Envoy of the Secretary-General for the Horn of Africa

Field-based

Data de estabelecimento: 29/07/2011

- Objetivo: *“to establish and maintain good and peaceful neighbourly relations between the countries of the Horn of Africa region, encompassing Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Somalia, South Sudan, the Sudan and Uganda, with a view to consolidating and sustaining recent gains in peace and security and enhancing regional conflict prevention”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,776 milhão

Pessoal: 09 servidores

8. Office of the Special Envoy of the Secretary-General for the Great Lakes Region

Field-based

Data de estabelecimento: 28/03/2013

- Objetivo: *“to advance the effective implementation of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region by supporting and facilitating political, security and economic engagements among and between the signatory countries, while ensuring coherent and coordinated support from regional and international organizations and other partners, in line with the United Nations Strategy for Peace Consolidation, Conflict Prevention and Conflict Resolution in the Great Lakes Region”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 5,165 milhões

Pessoal: 30 servidores

9. Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen

Field-based

Data de estabelecimento: 26/05/2016

- Objetivo: *“to achieve a negotiated political settlement between the parties to end the conflict in Yemen and enable the resumption of a peaceful, inclusive, orderly and Yemeni-led political transition that will lead Yemenis towards a path of sustainable peace”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 17,601 milhões

Pessoal: 102 servidores

10. Office of the Special Envoy of the Secretary-General on Myanmar

Field-based

Data de estabelecimento: 24/12/2017

- Objetivo: *“to advance national reconciliation and the democratic reform process in Myanmar”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,169 milhão

Pessoal: 05 servidores

Cluster II - sanctions monitoring teams, groups and panels, and other entities and mechanisms

1. Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo

Non field-based

Data de estabelecimento: 14/03/2004

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning the Democratic Republic of the Congo, which includes an arms embargo, an asset freeze and a travel ban”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,423 milhão

Pessoal: 02 servidores (em apoio aos seis membros do Grupo)

2. Panel of Experts on the Sudan

Non field-based

Data de estabelecimento: 29/03/2005

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning the Sudan, which includes an arms embargo, an asset freeze and a travel ban, as well as to report on the possible threats to the peace and stability of Darfur”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,076 milhão

Pessoal: 01 servidor (em apoio aos cinco membros do Painel)

3. Panel of Experts on the Democratic People’s Republic of Korea

Non field-based

Data de estabelecimento: 12/06/2009

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning the Democratic People’s Republic of Korea, which includes an arms embargo, an asset freeze, a travel ban, maritime and financial measures, a ban on petroleum products and crude oil, a coal ban and sanctions measures in other sectoral areas”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 3,113 milhões

Pessoal: 06 servidores (em apoio aos oito membros do Painel)

4. Panel of Experts on Libya

Non field-based

Data de estabelecimento: 17/03/2011

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning Libya, which includes an arms embargo, an asset freeze, a travel ban and measures in relation to attempts to illicitly export petroleum”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,435 milhão

Pessoal: 02 servidores (em apoio aos seis membros do Painel)

5. Panel of Experts on the Central African Republic

Non field-based

Data de estabelecimento: 05/12/2013

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning the Central African Republic, which includes an arms embargo, an asset freeze and a travel ban”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,167 milhão

Pessoal: 02 servidores (em apoio aos cinco membros do Painel)

6. Panel of Experts on Yemen

Non field-based

Data de estabelecimento: 26/02/2014

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning Yemen, which includes a targeted arms embargo, an asset freeze and a travel ban”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 2,309 milhões

Pessoal: 08 servidores (em apoio aos cinco membros do Painel)

7. Panel of Experts on South Sudan

Non field-based

Data de estabelecimento: 03/03/2015

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning South Sudan, which includes an arms embargo, an asset freeze and a travel ban”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,257 milhão

Pessoal: 03 servidores (em apoio aos cinco membros do Painel)

8. Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolutions 1526 (2004) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da’esh), Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities

Non field-based

Data de estabelecimento: 30/01/2004

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of sanctions regimes concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da’esh) and Al-Qaida and the Taliban, which include arms embargoes, asset freezes and travel bans”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 5,889 milhões

Pessoal: 19 servidores (em apoio aos dez membros do Time de Monitoramento)

9. Office of the Ombudsperson established pursuant to Security Council resolution 1904 (2009)

Non field-based

Data de estabelecimento: 17/12/2009

- Objetivo: *“to provide an independent review of delisting requests of individuals, entities and undertakings on the Islamic State in Iraq and the Levant (Da’esh) (ISIL) and Al-Qaida sanctions list. In doing so, the Office ensures that listed individuals, entities and undertakings have access to fair and clear procedures for the administration of requests for removal (delisting)”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 671,7 mil

Pessoal: 02 servidores (em apoio ao Ombudsman)

10. Implementation of Security Council resolution 2231 (2015) (Non Proliferation)

Non field-based

Data de estabelecimento: 20/07/2015

- Objetivo: *“to ensure the full implementation by all Member States and regional and international organizations of resolution 2231 (2015), including the restrictive measures established in annex B to the resolution”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,397 milhão

Pessoal: 07 servidores

11. Panel of Experts on Mali

Non field-based

Data de estabelecimento: 05/09/2017

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning Mali, which includes an asset freeze and a travel ban”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,162 milhão

Pessoal: 01 servidor (em apoio aos quatro membros do Painel)

12. Panel of Experts on Somalia

Non field-based

Data de estabelecimento: 14/11/2018

- Objetivo: *“to ensure the full implementation of the sanctions regime concerning Somalia, which includes an asset freeze, a travel ban, targeted and territorial arms embargoes, a charcoal ban and an improvised explosive device components ban”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 1,883 milhão

Pessoal: 06 servidores (em apoio aos seis membros do Painel)

13. Support to the Security Council Committee established pursuant to resolution 1540 (2004) on the non-proliferation of all weapons of mass destruction

Non field-based

Data de estabelecimento: 28/04/2004

- Objetivo: *“to prevent non-State actors from developing, acquiring, manufacturing, possessing, transporting, transferring or using nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 3,150 milhões

Pessoal: 05 servidores (em apoio aos nove peritos do Comitê)

14. Counter-Terrorism Committee Executive Directorate

Non field-based

Data de estabelecimento: 26/03/2004

- Objetivo: *“to enhance and consolidate Member States’ counter-terrorism policies, institutions and operations by ensuring the full implementation of resolution 1373 (2001) and other relevant Security Council resolutions by Member States, and to inform the efforts of the United Nations to provide capacity-building and technical assistance”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 11,369 milhões

Pessoal: 52 servidores

15. United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant (UNITAD)

Field-based

Data de estabelecimento: 21/09/2017

- Objetivo: *“to hold members of ISIL (Da’esh) accountable for acts that amount to war crimes, crimes against humanity or genocide, as proved in fair and independent criminal proceedings”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 24,619 milhões

Pessoal: 148 servidores

Cluster III e outras missões – regional offices, offices in support of political processes and other missions

1. United Nations Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS)

Field-based

Data de estabelecimento: 28/01/2016 (sucessor do UNOWA, criado em 2001)

- Objetivo: *“to achieve peace and security in West Africa and the Sahel”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 14,777 milhões

Pessoal: 75 servidores civis

01 conselheiro militar

01 conselheiro policial

2. United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM)

Field-based

Data de estabelecimento: 03/06/2013

- Objetivo: *“to achieve peace, security, political stability and national reconciliation in Somalia through the delivery of the mandate established by the Security Council as described above [Security Council resolutions 2102 (2013), which established the mandate of UNSOM, and was*

renewed by its resolutions 2158 (2014), 2221 (2015), 2232 (2015), 2275 (2016), 2358 (2017), 2408 (2018), 2461 (2019), 2516 (2020) and, most recently, 2540 (2020)] and in line with the priorities of Federal Government of Somalia”

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 99,160 milhões

Pessoal: 335 servidores civis

625 militares na Unidade de Guarda

14 policiais das Nações Unidas

23 especialistas civis cedidos por Estados membros

3. United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia (UNRCCA)

Field-based

Data de estabelecimento: 15/05/2007

- Objetivo: *“to enhance regional security and stability in Central Asia”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 2,927 milhões

Pessoal: 30 servidores civis

4. United Nations support for the Cameroon-Nigeria Mixed Commission (CNMC)

Field-based

Data de estabelecimento: 18/11/2002

- Objetivo: *“to achieve an orderly and peaceful implementation of the judgment of 10 October 2002 of the International Court of Justice regarding the land and maritime boundary between Cameroon and Nigeria”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 3,620 milhões

Pessoal: 11 servidores civis

1 conselheiro militar

5. Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon (UNSCOL)

Field-based

Data de estabelecimento: 13/02/2007

- Objetivo: *“to prevent and mitigate conflict between Israel and Lebanon in line with the current cessation of hostilities and towards an eventual permanente ceasefire, and to extend and consolidate State authority in support of the territorial integrity, sovereignty and political independence of Lebanon”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 9,586 milhões

Pessoal: 82 servidores civis

6. United Nations Regional Office for Central Africa (UNOCA)

Field-based

Data de estabelecimento: 30/08/2010

- Objetivo: *“to prevent conflict and consolidate peace and security in Central Africa”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 8,611 milhões

Pessoal: 48 servidores civis

7. United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)

Field-based

Data de estabelecimento: 16/09/2011

- Objetivo: *“to support, as per Security Council resolution 2542 (2020) and further to the Libyan ceasefire agreement of October 2020, the Libyan Political Dialogue Forum road map of November 2020 scheduling elections in December 2021, and the transfer of power to the Government of National Unity in March 2021, the new, democratically elected Government’s inclusive peacebuilding and State-building efforts, including consolidation of the reunification of the country and its political, security, economic and rule of law*

institutions, that are responsive and accountable to all Libyans; advance gender equality, human rights and rights-based national reconciliation and transitional justice processes, securing the country's borders and upholding respect for non-interference in Libyans' affairs; addressing the threat from terrorism; and cultivating mutually beneficial relations with its international partners while respecting the sovereignty of Libya"

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 70,494 milhões

Pessoal: 316 servidores civis

230 militares na Unidade de Guarda

07 especialistas civis cedidos por Estados membros

8. United Nations Verification Mission in Colombia (UNVMC)

Field-based

Data de estabelecimento: 10/07/2017

9. Objetivo: *"to advance the effective implementation of the provisions of the Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace concerning reintegration and security guarantees"*

Solicitação orçamentária para 2022⁴³²:

Recursos financeiros: US\$ 60,669 milhões

Pessoal: 453 servidores civis

120 observadores militares

10. United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement (UNMHA)

Field-based

Data de estabelecimento: 16/01/2019

- **Objetivo:** *"to support the parties in the implementation of the Agreement on the City of Hudaydah and the Ports of Hudaydah,*

⁴³² Em razão da substancial expansão do mandato da UNVMC autorizada pelo CSNU por meio da Resolução 2574 (2021), que lhe incumbiu da tarefa de verificar o cumprimento de sentenças emitidas pela "Jurisdição Especial para a Paz", o SGNU atualizou sua solicitação orçamentária inicial. Elevou-a em US\$ 7,159 milhões e solicitou o estabelecimento de 50 cargos adicionais (Documento A/76/6 (Sect. 3)/Add.7).

Salif and Ra's Isa, and their commitments in accordance with the Hudaydah Agreement"

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 45,559 milhões

Pessoal: 165 servidores civis

75 monitores das Nações Unidas

05 especialistas civis cedidos por Estados membros

11. United Nations Integrated Office in Haiti (BINUH)

Field-based

Data de estabelecimento: 16/10/2019

- Objetivo: *"to strengthen political stability and good governance, including accountability and the rule of law; advance a peaceful and stable environment; protect and promote human rights and strengthen gender equality"*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ 21,936 milhões

Pessoal: 110 servidores civis

13 policiais das Nações Unidas

02 especialistas civis cedidos por Estados membros

12. United Nations Integrated Transition Assistance Mission in the Sudan (UNITAMS)

Field-based

Data de estabelecimento: 03/06/2020

- Objetivo: *"to achieve a political transition towards democratic governance that enables inclusive and sustainable peace and development and ensures civilians are protected, human rights are respected and the rule of law is upheld"*

Solicitação orçamentária para 2022⁴³³:

433 Em razão da substancial expansão do mandato da UNITAMS autorizada pelo CSNU por meio da Resolução 2579 (2021), que redefiniu prioridades e incumbiu a missão de monitorar a implementação do "Juba Peace Agreement", o SGNU atualizou sua solicitação orçamentária inicial. Elevou-a em US\$ 12,511 milhões e solicitou o estabelecimento

Recursos financeiros: US\$ 45,596 milhões

Pessoal: 270 servidores civis

30 policiais das Nações Unidas

13. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)

Field-based

Data de estabelecimento: 28/03/2002

- Objetivo: *“to create the conditions for peace and stability, with foundations established for inclusive and representative government and functioning and accountable institutions, as well as a coherent and sustainable path towards the economic and social conditions for self-reliance”*

Solicitação orçamentária para 2022⁴³⁴:

Recursos financeiros: US\$ 135,139 milhões

Pessoal: 1.199 servidores civis

01 observador militar

14. United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI)

Field-based

Data de estabelecimento: 14/08/2003

- Objetivo: *“to achieve sustainable peace, security and development while reaffirming the independence, sovereignty and territorial integrity of Iraq”*

Solicitação orçamentária para 2022:

Recursos financeiros: US\$ \$98,179 milhões

Pessoal: 804 servidores civis

245 servidores militares

de 97 cargos adicionais, além de outros 28 observadores militares e 12 policiais das Nações Unidas (Documento A/76/6 (Sect. 3)/Add.7).

⁴³⁴ Em razão dos acontecimentos no Afeganistão, em julho de 2021 que resultaram na deposição do Governo e na deterioração da situação de segurança no país, a ONU determinou a evacuação de considerável parte dos servidores da UNAMA e sua transferência para o Cazaquistão. Ante a continuada incerteza quanto aos termos do mandato da missão em novembro de 2021, o ACABQ recomendou que o orçamento da UNAMA fosse aprovado de maneira interina, na forma de um *“commitment authority”* no valor máximo de US\$ 107,6 milhões, equivalente a dez meses de atuação. O CSNU revisará o mandato da missão em 2022 e o Secretariado preparará nova proposta orçamentária que leve em conta as eventuais alterações.

Anexo II – Lista histórica das Missões Políticas Especiais

Lista de todas as MPEs estabelecidas, produzida conjuntamente pela *Field Operations Finance Division* e pelo *Department of Political and Peacebuilding Affairs*.

a. Field based SPMs

Mission	Years	Mandating Body
United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan (UNITAMS)	2020-present	SECCO
United Nations Integrated Office in Haiti (BINUH)	2019-present	SECCO
United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement (UNMHA)	2019-present	SECCO
Office of the Special Envoy on Myanmar	2018-present	GA
UN Verification Mission in Colombia	2017-present	SECCO
UN Office in West Africa and the Sahel (UNOWAS)	2016-present	SECCO
Office of the Special Envoy for Burundi	2016-2020	SECCO
UN Mission in Colombia	2016-2017	SECCO
Office of the Special Envoy for the Great Lakes Region	2013-present	SECCO
United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM)	2013-present	SECCO
Office of the Special Envoy for the Sahel (OSES)	2013-2016	SECCO
OPCW-UN Joint Mission in Syria	2013-2014	SECCO
Office of the Special Envoy on Syria	2012-present	GA/SECCO
Office of the Special Adviser on Yemen	2012-present	SECCO
UN Regional Office for Central Africa (UNOCA)	2011-present	SECCO
UN Support Mission in Libya (UNSMIL)	2011-present	SECCO
Office of the Special Envoy for the Sudan and South Sudan (now Horn of Africa)	2011-present	SECCO
UN Office in Burundi (BNUB)	2011-2014	SECCO
UN Integrated Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS)	2010-2020	SECCO
UN Office in the African Union (UNOAU)	2010-present	GA
UN Representative to the Geneva International Discussions (UNRGID)	2010-present	SECCO
UN Integrated Peacebuilding Support Office in the Central African Republic (BINUCA)	2009-2014	SECCO
UN Commission of Inquiry into the facts and circumstances of the assassination of former Pakistani Prime Minister Mohtarma Benazir Bhutto	2009-2010	SECCO
UN Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL)	2008-2014	SECCO
UN Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia (UNRCCA)	2007-present	SECCO
Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon (UNSCOL)	2007-present	SECCO
UN Mission in Nepal (UNMIN)	2007-2011	SECCO
United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB)	2006-2010	SECCO
UNIIIC (UN International Independent Investigation Commission)	2005-2009	SECCO
UN Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL)	2005-2008	SECCO
UN Office in Timor-Leste (UNOTIL)	2005-2006	SECCO
Special Envoy for the implementation of SC resolution 1559(2004)	2004-present	SECCO
UN Observer Mission in Bougainville (UNOMB)	2004-2005	SECCO
Cameroon-Nigeria Mixed Commission (CNMC)	2004-present	SECCO
UN Assistance Mission for Iraq (UNAMI)	2003-present	SECCO
United Nations Mission in Côte d'Ivoire (MINUCI)	2003-2004	SECCO
UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)	2002-present	SECCO
UN Mission in Angola (UNMA)	2002-2003	SECCO
UN Office for West Africa (UNOWA)	2002-2016	SECCO
UN Peacebuilding Support Office in the Central African Republic (BONUCA)	2000-2009	SECCO

(continua na página seguinte)

Agenda item 138
Addendum 26

Mission	Years	Mandating Body
UN Tajikistan Office of Peacebuilding (UNTOP)	2000-2007	SECCO
International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH)	2000-2001	GA
UN Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau (UNOGBIS)	1999-2009	SECCO
UN Office in Angola (UNOA)	1999-2002	SECCO
UN Political Office in Bougainville (UNPOB)	1998-2003	SECCO
Office of the Personal Envoy for Western Sahara	1997-present	SECCO
UN Peacebuilding Support Office in Liberia (UNOL)	1997- 2003	SECCO
UN Political Office for Somalia (UNPOS)	1995-2013	SECCO
UN Office in Burundi (UNOB)	1993-2004	SECCO
UN Special Mission in Afghanistan (UNAMA)	1993-2001	GA
OAS/UN International Civilian Mission in Haiti (MICIVIH)	1993-1999	GA
Office of the Special Adviser on Cyprus	1997-present	SECCO
UN Electoral Observation Mission in Burundi (MENUM)	2015	SECCO
UN Mission in East Timor (UNAMET)	1999	SECCO
UN Office of Verification in El Salvador (UNOV)	1996	GA

b. United Nations Expert Panels and other mechanisms

Mission	Date of establishment	Years	Mandating Body
Panel of Experts on Angola	7-May-1999	1999-2002	SECCO
Panel of Experts on the Illegal exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo	2-Jun-2000	2000-2003	SECCO
Panel of Experts on Sierra Leone	5-Jul-2000	2000-2010	SECCO
Al Qaeda and Taliban monitoring team	30-Jul-2001	2001-2004	SECCO
Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolutions 1526 (2004) and 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities	30-Jan-2004	2004-present	SECCO
Panel of Experts on Somalia (2002)	22-Jul-2002	2002-2003	SECCO
Monitoring Group on Somalia	16-Dec-2003	2003-2009	SECCO
Monitoring Group on Somalia and Eritrea	23-Dec-2009	2009-2018	SECCO
Panel of Experts on Liberia (2001)	7-Mar-2001	2001-2003	SECCO
Panel of Experts on Liberia (2003)	22-Dec-2003	2003-2016	SECCO
Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo	12-Mar-2004	2004-present	SECCO
Group of Experts on Côte d'Ivoire	1-Feb-2005	2005-2016	SECCO
Panel of Experts on the Sudan	29-Mar-2005	2005-present	SECCO
Office of the Ombudsperson established pursuant to resolution 1904 (2009)*	17-Dec-1999	2018-present	SECCO
Counter-Terrorism Executive Directorate	26-Mar-2004	2004-present	SECCO
Panel of Experts on the Democratic People's Republic of Korea	12-Jun-2009	2009-present	SECCO
Panel of Experts on Iran	9-Jun-2010	2010-2016	SECCO

(continua na página seguinte)

Mission	Date of establishment	Years	Mandating Body
Panel of Experts on Libya	17-Mar-2011	2011-present	SECCO
Panel of Experts on the Central African Republic	5-Dec-2013	2013-present	SECCO
Panel of Experts on Yemen	26-Feb-2014	2014-present	SECCO
Panel of Experts on South Sudan	3-Mar-2015	2015-present	SECCO
Panel of Experts on Mali	5-Sep-2017	2017-present	SECCO
Panel of Experts on Somalia (2018)	14-Nov-2018	2018-present	SECCO
Support to the Security Council Committee established pursuant to resolution 1540 (2004) on the non-proliferation of all weapons of mass destruction	24-Apr-2004	2004-present	SECCO
Implementation of Security Council resolution 2231 (2015)	16-Jan-2016	2015-present	SECCO
United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ Islamic State in Iraq and the Levant (UNITAD)	13 February 2018	2018-present	SECCO

* Office of the Ombudsperson became a separate special political mission only in 2018.

Anexo III – Áreas de mandato

Lista produzida pela Security Council Affairs Division

Field Missions Dashboard Mandate Components	
Categories of mandate components	Brief description
Authorization of the use of force	Provisions relating to general authorizations to “use all necessary means” in implementation of the mandate.
Protection of civilians including refugees and IDPs	Provisions relating to the protection of civilians under threat.
Protection of humanitarian / UN personnel and facilities / free movement of personnel and equipment	Provisions relating to the protection of humanitarian and/or UN personnel and facilities under threat or for references to ensuring the free movement.
Support to police	Provisions relating to operational support to national police, capacity-building, reform/restructuring, executive (international) policing
Support to military	Provisions relating to direct operational support to national military, including military training, operating joint patrols or other activities.
Security monitoring - patrolling – deterrence	Provisions relating to border security, security for specific areas or regions, including deterrence, security for a particular infrastructure or cultural heritage site, security of government officials and other state institutions
Maritime Security	Provisions relating to anti-piracy efforts.
Ceasefire monitoring	Provisions relating to monitoring of ceasefires.
Security Sector Reform	Provisions relating to security sector reform and instances where reform of the military is singled out.
Demilitarization and arms management	Provisions relating to Disarmament, Demobilization and Reintegration of combatants, monitoring of surrendered weapons, weapons removal and collection, demining, monitoring illicit weapons flows, and other arms control and counter-proliferation activities.
Humanitarian support	Provisions relating to humanitarian support or coordination, including mandates related to refugees/IDPs and their return.
Human rights-related	Provisions relating to human rights, including specific reference to improving the human rights capabilities of governments, armed forces or others; monitoring, investigation; children and armed conflict; women and peace and security; youth and peace and security.

Anexo IV – Evolução orçamentária das MPEs (2000-2022)

TABELA PRODUZIDA PELA FIELD OPERATIONS FINANCE DIVISION, DO DMSPC.

SPMs as a proportion of the regular budget from 2000-2001

(Millions of United States dollars)

	<i>Expenditures</i>												
	<i>2000- 2001</i>	<i>2002- 2003</i>	<i>2004- 2005</i>	<i>2006- 2007</i>	<i>2008- 2009</i>	<i>2010- 2011</i>	<i>2012- 2013</i>	<i>2014- 2015</i>	<i>2016- 2017</i>	<i>2018- 2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021 Approved</i>	<i>2022* Proposed</i>
Cluster 1	13	7	4	3	8	13	42	64	90	100	53	56	51
Cluster 2	6	13	18	33	37	50	61	75	67	89	59	60	62
Cluster 3	87	93	121	269	310	277	349	379	470	612	351	376	403
UNAMA	-	80	107	125	254	499	431	358	343	283	135	137	135
UNAMI	-	9	128	202	240	334	296	238	235	219	100	99	98
Other items	4	3	33	-	2	-	-	0	1	1	2	3	2
SPM Total	110	205	411	632	852	1,173	1,179	1,114	1,206	1,305	700	732	751
Total regular budget (incl. SPMs)	2,561	2,965	3,612	4,146	4,749	5,414	5,525	5,689	5,654	5,874	3,016	3,208	3,225
SPMs as a percentage of regular budget	4%	7%	11%	15%	18%	22%	21%	20%	21%	22%	23%	23%	23%

Note: Other items include unforeseen and extraordinary expenses, and the share of the Regional Service Centre.

** includes figures in the revised estimates report A/27/6(Sect.3) Add.7.*

Anexo V – Impacto da eventual alteração do financiamento das MPEs

Impacto da hipotética aplicação da escala das operações de manutenção da paz aos orçamentos das missões políticas especiais nas contribuições de cada Estado Membro para o ano 2022⁴³⁵.

Member State	Calculated using 2022 RB rates	Calculated using 2022 PK rates	Net Increase/ (Decrease)
Afghanistan	43,840	4,384	(39,456)
Albania	58,453	11,691	(46,763)
Algeria	796,426	159,285	(637,141)
Andorra	36,533	36,533	-
Angola	73,067	7,307	(65,760)
Antigua and Barbuda	14,613	4,384	(10,229)
Argentina	5,253,491	1,050,698	(4,202,793)
Armenia	51,147	10,229	(40,917)
Australia	15,424,366	15,424,366	-
Austria	4,961,224	4,961,224	-
Azerbaijan	219,200	43,840	(175,360)
Bahamas	138,827	138,827	-
Bahrain	394,560	394,560	-
Bangladesh	73,067	7,307	(65,760)
Barbados	58,453	23,381	(35,072)
Belarus	299,573	59,915	(239,659)
Belgium	6,049,917	6,049,917	-
Belize	7,307	1,461	(5,845)
Benin	36,533	3,653	(32,880)
Bhutan	7,307	731	(6,576)
Bolivia (Plurinational State of)	138,827	27,765	(111,061)

(continua na página seguinte)

435 Simulação produzida pela *Field Operations Finance Division*, do DMSPC. Os cálculos presumem orçamento total de US\$ 730,6 milhões para as MPEs.

Member State	Calculated using 2022 RB rates	Calculated using 2022 PK rates	Net Increase/ (Decrease)
Bosnia and Herzegovina	87,680	17,536	(70,144)
Botswana	109,600	21,920	(87,680)
Brazil	14,708,313	2,941,663	(11,766,650)
Brunei Darussalam	153,440	141,932	(11,508)
Bulgaria	409,173	122,752	(286,421)
Burkina Faso	29,227	2,923	(26,304)
Burundi	7,307	731	(6,576)
Cabo Verde	7,307	1,461	(5,845)
Cambodia	51,147	5,115	(46,032)
Cameroon	94,987	18,997	(75,989)
Canada	19,201,910	19,201,910	-
Central African Republic	7,307	731	(6,576)
Chad	21,920	2,192	(19,728)
Chile	3,068,798	920,640	(2,148,159)
China	111,455,837	136,310,200	24,854,363
Colombia	1,797,439	359,488	(1,437,951)
Comoros	7,307	731	(6,576)
Congo	36,533	7,307	(29,227)
Costa Rica	504,160	100,832	(403,328)
Côte d'Ivoire	160,747	32,149	(128,597)
Croatia	664,906	199,472	(465,434)
Cuba	694,133	138,827	(555,306)
Cyprus	263,040	263,040	-
Czechia	2,484,265	1,490,559	(993,706)
Democratic People's Republic of Korea	36,533	7,307	(29,227)
Democratic Republic of the Congo	73,067	7,307	(65,760)
Denmark	4,040,585	4,040,585	-
Djibouti	7,307	731	(6,576)
Dominica	7,307	1,461	(5,845)

(continua na página seguinte)

Member State	Calculated using 2022 RB rates	Calculated using 2022 PK rates	Net Increase/ (Decrease)
Dominican Republic	489,546	97,909	(391,637)
Ecuador	562,613	112,523	(450,090)
Egypt	1,015,626	203,125	(812,501)
El Salvador	94,987	18,997	(75,989)
Equatorial Guinea	87,680	17,536	(70,144)
Eritrea	7,307	731	(6,576)
Estonia	321,493	257,195	(64,299)
Eswatini	14,613	2,923	(11,691)
Ethiopia	73,067	7,307	(65,760)
Fiji	29,227	5,845	(23,381)
Finland	3,046,878	3,046,878	-
France	31,550,171	38,585,777	7,035,606
Gabon	94,987	18,997	(75,989)
Gambia	7,307	731	(6,576)
Georgia	58,453	11,691	(46,763)
Germany	44,651,018	44,651,018	-
Ghana	175,360	35,072	(140,288)
Greece	2,374,665	1,899,732	(474,933)
Grenada	7,307	1,461	(5,845)
Guatemala	299,573	59,915	(239,659)
Guinea	21,920	2,192	(19,728)
Guinea-Bissau	7,307	731	(6,576)
Guyana	29,227	5,845	(23,381)
Haiti	43,840	4,384	(39,456)
Honduras	65,760	13,152	(52,608)
Hungary	1,665,919	499,776	(1,166,143)
Iceland	263,040	263,040	-
India	7,628,156	1,525,631	(6,102,525)
Indonesia	4,011,358	802,272	(3,209,086)

(continua na página seguinte)

Member State	Calculated using 2022 RB rates	Calculated using 2022 PK rates	Net Increase/ (Decrease)
Iran (Islamic Republic of)	2,710,772	542,154	(2,168,618)
Iraq	935,253	187,051	(748,202)
Ireland	3,207,625	3,207,625	-
Israel	4,099,038	4,099,038	-
Italy	23,300,948	23,300,948	-
Jamaica	58,453	11,691	(46,763)
Japan	58,694,424	58,694,424	-
Jordan	160,747	32,149	(128,597)
Kazakhstan	971,786	194,357	(777,429)
Kenya	219,200	43,840	(175,360)
Kiribati	7,307	731	(6,576)
Kuwait	1,709,759	1,581,527	(128,232)
Kyrgyzstan	14,613	2,923	(11,691)
Lao People's Democratic Republic	51,147	5,115	(46,032)
Latvia	365,333	146,133	(219,200)
Lebanon	263,040	52,608	(210,432)
Lesotho	7,307	731	(6,576)
Liberia	7,307	731	(6,576)
Libya	131,520	26,304	(105,216)
Liechtenstein	73,067	73,067	-
Lithuania	562,613	225,045	(337,568)
Luxembourg	496,853	496,853	-
Madagascar	29,227	2,923	(26,304)
Malawi	14,613	1,461	(13,152)
Malaysia	2,542,719	508,544	(2,034,175)
Maldives	29,227	5,845	(23,381)
Mali	36,533	3,653	(32,880)
Malta	138,827	138,827	-
Marshall Islands	7,307	1,461	(5,845)
Mauritania	14,613	1,461	(13,152)

(continua na página seguinte)

Member State	Calculated using 2022 RB rates	Calculated using 2022 PK rates	Net Increase/ (Decrease)
Mauritius	138,827	27,765	(111,061)
Mexico	8,921,436	1,784,287	(7,137,148)
Micronesia (Federated States of)	7,307	1,461	(5,845)
Monaco	80,373	80,373	-
Mongolia	29,227	5,845	(23,381)
Montenegro	29,227	5,845	(23,381)
Morocco	401,866	80,373	(321,493)
Mozambique	29,227	2,923	(26,304)
Myanmar	73,067	7,307	(65,760)
Namibia	65,760	13,152	(52,608)
Nauru	7,307	1,827	(5,480)
Nepal	73,067	7,307	(65,760)
Netherlands	10,061,275	10,061,275	-
New Zealand	2,257,759	2,257,759	-
Nicaragua	36,533	7,307	(29,227)
Niger	21,920	2,192	(19,728)
Nigeria	1,329,813	265,963	(1,063,850)
North Macedonia	51,147	10,229	(40,917)
Norway	4,961,224	4,961,224	-
Oman	811,040	324,416	(486,624)
Pakistan	832,960	166,592	(666,368)
Palau	7,307	2,192	(5,115)
Panama	657,600	197,280	(460,320)
Papua New Guinea	73,067	14,613	(58,453)
Paraguay	189,973	37,995	(151,979)
Peru	1,190,986	238,197	(952,789)
Philippines	1,549,013	309,803	(1,239,210)
Poland	6,115,677	1,834,703	(4,280,974)
Portugal	2,579,252	2,579,252	-
Qatar	1,965,492	1,818,080	(147,412)

(continua na página seguinte)

Member State	Calculated using 2022 RB rates	Calculated using 2022 PK rates	Net Increase/ (Decrease)
Republic of Korea	18,807,351	18,807,351	-
Republic of Moldova	36,533	7,307	(29,227)
Romania	2,279,679	683,904	(1,595,775)
Russian Federation	13,634,233	16,674,632	3,040,399
Rwanda	21,920	2,192	(19,728)
Saint Kitts and Nevis	14,613	8,768	(5,845)
Saint Lucia	14,613	2,923	(11,691)
Saint Vincent and the Grenadines	7,307	1,461	(5,845)
Samoa	7,307	1,461	(5,845)
San Marino	14,613	14,613	-
Sao Tome and Principe	7,307	731	(6,576)
Saudi Arabia	8,651,089	8,651,089	-
Senegal	51,147	5,115	(46,032)
Serbia	233,813	46,763	(187,051)
Seychelles	14,613	4,384	(10,229)
Sierra Leone	7,307	731	(6,576)
Singapore	3,682,558	3,406,366	(276,192)
Slovakia	1,132,533	679,520	(453,013)
Slovenia	577,226	577,226	-
Solomon Islands	7,307	731	(6,576)
Somalia	7,307	731	(6,576)
South Africa	1,782,826	356,565	(1,426,261)
South Sudan	14,613	1,461	(13,152)
Spain	15,592,419	15,592,419	-
Sri Lanka	328,800	65,760	(263,040)
Sudan	73,067	7,307	(65,760)
Suriname	21,920	4,384	(17,536)
Sweden	6,364,103	6,364,103	-
Switzerland	8,285,756	8,285,756	-
Syrian Arab Republic	65,760	13,152	(52,608)

(continua na página seguinte)

Member State	Calculated using 2022 RB rates	Calculated using 2022 PK rates	Net Increase/ (Decrease)
Tajikistan	21,920	4,384	(17,536)
Thailand	2,688,852	537,770	(2,151,082)
Timor-Leste	7,307	731	(6,576)
Togo	14,613	1,461	(13,152)
Tonga	7,307	1,461	(5,845)
Trinidad and Tobago	270,347	108,139	(162,208)
Tunisia	138,827	27,765	(111,061)
Turkey	6,174,130	1,234,826	(4,939,304)
Turkmenistan	248,427	49,685	(198,741)
Tuvalu	7,307	731	(6,576)
Uganda	73,067	7,307	(65,760)
Ukraine	409,173	81,835	(327,339)
United Arab Emirates	4,639,731	4,291,751	(347,980)
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	31,966,651	39,095,131	7,128,480
United Republic of Tanzania	73,067	7,307	(65,760)
United States of America	160,746,586	196,592,658	35,846,072
Uruguay	672,213	268,885	(403,328)
Uzbekistan	197,280	39,456	(157,824)
Vanuatu	7,307	1,461	(5,845)
Venezuela (Bolivarian Republic of)	1,278,666	255,733	(1,022,933)
Viet Nam	679,520	135,904	(543,616)
Yemen	58,453	5,845	(52,608)
Zambia	58,453	5,845	(52,608)
Zimbabwe	51,147	10,229	(40,917)
Grand total	730,666,300	730,666,300	-

Anexo VI – Militares e policiais brasileiros em operações de paz da ONU

Lista produzida pela Subchefia de operações internacionais, do Ministério da Defesa (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas). A tabela inclui OMPs e MPes.

Quadro de participação brasileira em Operações de Paz e de Desminagem Humanitária

ORD	Ano/Período	Missão	MB	EB	FAB	PM	Descrição sumária da contribuição brasileira
1	Out 47 – 49	UNSCOB (Grécia)	1	1	1	0	O Brasil participou do Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criado em outubro de 1947 por Resolução da Assembleia Geral da ONU, para cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e monitorar a situação na fronteira entre a Grécia (em guerra civil) e a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia. A UNSCOP possuía as características das missões de observação, contudo, seus integrantes eram considerados representantes de seus respectivos países de origem, reportando-se diretamente à Assembleia Geral e não ao Secretário-Geral. O Brasil contribuiu com três oficiais (um Capitão-Tenente da Marinha do Brasil, um Capitão do Exército Brasileiro e um Capitão da FAB) no período de 1948 a 1949. Um diplomata e um General brasileiros integraram a Comissão de Investigação da ONU que avaliou os motivos do conflito. É importante ressaltar que, apesar da estrutura empregada ser bastante similar. Esta Operação não é considerada uma Missão de Paz das Nações Unidas.
2	Jan 57 – Jun 67	UNEF I (Egito -Sinai e Faixa de Gaza)	0	6.300	0	0	A UNEF I foi a primeira experiência das Forças Armadas Brasileiras com contingente em missão de paz das Nações Unidas. Representou uma inovação significativa com a realização de voos regulares de apoio da Força Aérea Brasileira para o Egito com as aeronaves B-17 Flying Fortress e C-54 Skymaster. O Brasil participou com um batalhão de Infantaria de aproximadamente 600 homens (o chamado Batalhão Suez). Não foi uma operação de imposição da paz, como previsto no artigo 42 da Carta das Nações Unidas, mas uma operação de manutenção da paz a ser realizada com o consentimento e a cooperação das partes em conflito. As unidades estavam armadas, mas deveriam usar suas armas apenas em autodefesa e, mesmo assim, com a maior moderação. Suas principais funções eram supervisionar a retirada das três forças de ocupação (França, Reino Unido e Israel) e, após a retirada, atuar como um intermediário entre as forças egípcias e israelenses e fornecer supervisão imparcial do cessar-fogo. na Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I).

3	Jul 60 – Jun 64	ONUC (Congo - Atual RDC)	0	0	179	0	A ONUC foi criada em julho de 1960 para garantir a retirada das forças belgas, para auxiliar o governo na manutenção da lei e da ordem e fornecer assistência técnica. A função da ONUC foi posteriormente modificada para incluir a manutenção da integridade territorial e a independência política do Congo, prevenindo a ocorrência de guerra civil e garantindo a remoção de todos os militares estrangeiros, paramilitares, assessores que não estavam sob o Comando das Nações Unidas, além de todos os mercenários em território congolês. O Brasil cedeu tripulações e pessoal de terra para operar aviões de transporte C-47 Douglas e helicópteros H-13 Chicasaw. A exitosa campanha dos aeronavegantes brasileiros foi internacionalmente reconhecida.
4	Ago 62 – Set 62	UNSF (Nova-Guiné)	0	2	0	0	A UNSF foi estabelecida em outubro de 1962 para manter a paz e a segurança no território sob a Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas estabelecida por acordo entre a Indonésia e a Holanda. A UNSF monitorou o cessar-fogo e ajudou a garantir a lei e a ordem durante o período de transição, aguardando a transferência para a Indonésia. Dois observadores militares brasileiros provenientes do Batalhão Suez foram enviados para a Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental / Irian Ocidental (UNSF).
5	Mai 65 – Set 66	FIP (República Dominicana)	810	2.520	0	0	A Força Interamericana de Paz (FIP) foi estabelecida por Resolução da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 6 de maio de 1965, para colaborar na restauração da normalidade na República Dominicana. Para atender a resolução da OEA, o Brasil organizou o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRAS), com um Batalhão do Exército (840 homens) e um Grupamento de Fuzileiros Navais (aprox. 270 homens).
6	Mai 65 – Out 66	DOMREP (República Dominicana)	0	1	0	0	Estabelecida de maio de 1965 a outubro de 1966, a DOMREP tinha por missão observar a situação e informar infrações do cessar-fogo entre duas facções contrárias na República Dominicana. O Brasil enviou um coronel do EB que exerceu a função de assessor militar na DOMREP.
7	Nov 65 – Mar 66	UNIPOM (Índia e Paquistão)	2	6	2	0	A UNIPOM foi estabelecida em setembro de 1965 para supervisionar o cessar-fogo ao longo da fronteira Índia-Paquistão, exceto no Estado de Jammu e Caxemira, e a retirada de todo o pessoal armado para as posições por eles ocupadas antes de 5 de agosto de 1965. Após a retirada das tropas pela Índia e o Paquistão a Missão foi encerrada. O Brasil cedeu observadores militares para a Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNIPOM) para atuarem na fronteira entre esses dois países após o cessar-fogo da guerra de 1965.

8	Jan 89 – Mai 91	UNAVEM – I (Angola)	2	14	0	0	Estabelecido em 20 de dezembro de 1988 para verificar a redistribuição das tropas cubanas para o norte e a sua retirada faseada e total do território de Angola de acordo com o calendário acordado entre Angola e Cuba. A retirada foi concluída em 25 de maio de 1991 – mais de um mês antes da data prevista. O Brasil contribuiu com observadores militares para o primeiro mandato da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM-I).
9	Abr 90 – Jan 92	ONUCA (Honduras, Nicarágua, El Salvador e Costa Rica)	16	18	0	0	A ONUCA foi estabelecida para verificar o cumprimento, por parte dos governos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, dos compromissos adotados para pôr fim à ajuda aos movimentos insurretos e impedir que os territórios desses países fossem utilizados como base para o lançamento de ataques contra outros estados. De 1989 a janeiro de 1992, o Brasil contribuiu com observadores militares para o Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central.
10	Mai 91 – Fev 95	UNAVEM – II (Angola)	5	72	0	39	A UNAVEM II foi criada em maio de 1991 para verificar os acordos entre o governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), para monitorar o cessar-fogo e a polícia angolana durante o período de cessar-fogo, e para observar e verificar as eleições, de acordo com com os Acordos de Paz. O Brasil continuou contribuindo para a nova missão em Angola, UNAVEM II, com observadores militares e, posteriormente, com uma equipe médica de 14 militares integrada por médicos e enfermeiros.
11	Jun 91 – Abr 95	ONUSAL (El Salvador)	3	48	12	16	A ONUSAL foi criada em julho de 1991 para verificar a implementação de todos os acordos entre o Governo de El Salvador e a Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), incluindo um cessar-fogo e medidas relacionadas, reforma e redução das forças armadas, criação de uma nova força policial, reforma dos sistemas judiciário e eleitoral, direitos humanos, posse da terra e outras questões econômicas e sociais. O Brasil contribuiu com observadores militares e uma equipe médica para a Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL).
12	Ago 92 – Dez 95	UNPROFOR (Ex-Iugoslávia)	37	47	24	17	Inicialmente estabelecido na Croácia para garantir a desmilitarização de áreas designadas. O mandato foi posteriormente estendido à Bósnia e Herzegovina para apoiar a entrega de ajuda humanitária, monitorar "zonas de exclusão aérea" e "áreas seguras". O mandato foi posteriormente alargado à Antiga República Iugoslava da Macedônia para monitorização preventiva nas zonas fronteiriças. O Brasil enviou observadores militares para a Força de Proteção das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia (UNPROFOR).

13	Jan 93 – Dez 94	ONUMOZ (Moçambique)	7	207	2	67	A UNUMOZ foi criada para ajudar a implementar o Acordo Geral de Paz, assinado pelo Presidente da República de Moçambique e pelo Presidente da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). O mandato incluía facilitar a implementação do Acordo; monitorar o cessar-fogo; monitorar a retirada de forças estrangeiras e fornecer segurança nos corredores de transporte; prestar assistência técnica e acompanhar todo o processo eleitoral. O Brasil contribuiu com observadores militares na Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ). No período de junho a dezembro de 1994, o Exército manteve na missão uma companhia de pára-quedistas reforçada (170 homens) e a Operação da ONU contou com um Force Commander Brasileiro.
14	Ago 93 – Set 94	UNOMUR (Uganda e Ruanda)	3	7	3	0	AUNOMUR foi criada para monitorar a fronteira entre Uganda e Ruanda e verificar se nenhuma assistência militar estava sendo fornecida através dela. Embora a trágica reviravolta dos acontecimentos em Ruanda em abril de 1994 tenha impedido a UNOMUR de implementar plenamente seu mandato, a Missão desempenhou um papel útil como mecanismo de fortalecimento da confiança. UNOMUR foi oficialmente fechado em 21 de setembro de 1994. O Brasil cedeu dez observadores militares e uma equipe médica com três militares na Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMUR).
15	Set 93 – Nov 93	UNOMIL (Libéria)	0	3	0	0	A UNOMIL foi criada para fornecer escritórios em apoio aos esforços da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e do Governo Nacional de Transição da Libéria para implementar acordos de paz; investigar supostas violações do cessar-fogo; auxiliar na manutenção de locais de reunião e desmobilização de combatentes; apoiar a assistência humanitária; investigar violações de direitos humanos; e ajudar grupos locais; e observar e verificar as eleições. O Brasil cedeu observadores militares da UNAVEM II para servir na Operação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL).
16	Out 94 – Dez 00	MINUGA (Guatemala)	0	40	3	41	A Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala – a missão de paz dentro da missão civil e humanitária MINUGUA – foi estabelecida em janeiro de 1997 para verificar o Acordo de Cessar-Fogo Definitivo entre o Governo da Guatemala e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG). O Brasil cedeu observadores militares para supervisionar o aquartelamento e desmobilização da guerrilha guatemalteca.

17	Desde Ago 95	UNFCYP (Chipre)	0	69	0	0	O Conselho de Segurança (CS) da ONU estabeleceu originalmente a UNFCYP em 1964 para evitar mais combates entre as comunidades cipriotas grega e turca. Depois das hostilidades de 1974, o CS instruiu, via Mandato, outras tarefas adicionais. Na ausência de uma solução política para o problema de Chipre, a UNFCYP encontra-se na ilha para monitorar linhas de cessar-fogo, manter uma zona de separação, realizar atividades humanitárias e apoiar a missão dos escritórios do Secretário-Geral. O Brasil integrou o batalhão argentino com dois militares brasileiros na Força das Nações Unidas no Chipre (UNFCYP) de 1995 a 2004. Em 2005, a participação brasileira passou para 1 (um) militar.
18	Mai 95 – Jan 96	UNCRO (Croácia)	0	2	0	0	Constituída, entre outras coisas, para desempenhar as funções previstas no acordo de cessar-fogo de 29 de março de 1994; facilitar a implementação do acordo econômico de 2 de dezembro de 1994; monitorar a travessia de militares, equipamentos, suprimentos e armas nas fronteiras internacionais especificadas; facilitar a assistência humanitária à Bósnia e Herzegovina através do território da Croácia; e acompanhar a desmilitarização da península de Prevlaka. O Brasil contribuiu com observadores militares na Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia (UNCRO).
19	Mar 95 – Jun 99	MOMEPE (Equador e Peru)	4	153	4	0	A Missão de Observadores Militares Equador - Peru (MOMEPE) foi criada em 10 de março de 1995 por meio da "Definição de procedimentos acordada entre as partes e os países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942", com o objetivo de solucionar o conflito fronteiriço entre o Peru e Equador. Essa missão teve duração aproximada de quatro anos e quatro meses e foi concluída, com pleno êxito, em 30 de junho de 1999. Pelo acordo de paz ficou estabelecido que a demarcação da fronteira e a desminagem da região ficariam a cargo de Peru e Equador, que contariam com o apoio dos países garantes e outros que se prontificaram a colaborar com a difícil tarefa. A MOMEPE cumpriu as missões contidas na Declaração de Procedimentos MOMEPE II, as inerentes ao Acordo de Quito e as relativas à verificação da desminagem, associada à demarcação da fronteira equatoriana-peruana. O Brasil teve sua participação com coordenadores-gerais, observadores militares e integrantes do Grupo de Apoio.

20	Mar 95 – Fev 99	UNPREDEP (Macedônia)	0	5	3	0	Criada em 31 de março de 1995 para substituir a UNPROFOR na antiga República Iugoslava da Macedônia. O mandato do UNPREDEP permaneceu essencialmente o mesmo: monitorar e relatar quaisquer desenvolvimentos nas áreas fronteiriças que pudessem minar a confiança e a estabilidade na Antiga República Iugoslava da Macedônia e ameaçar seu território. O Brasil cedeu observadores militares à Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia de Macedônia (UNPREDEP).
21	Fev 95 – Jul 97	UNAVEM – III (Angola)	760	3.395	18	32	Estabelecido para ajudar o Governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) a restaurar a paz e alcançar a reconciliação nacional com base nos Acordos de Paz para Angola, assinados em 31 de maio de 1991, o Protocolo de Lusaka assinado em 20 de Novembro 1994, e resoluções relevantes do Conselho de Segurança. O Brasil contribuiu com um Batalhão de Infantaria, uma Companhia de Engenharia, dois postos de saúde avançados, oficiais do Estado-Maior e observadores militares para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III).
22	Jan 96 – Jan 98	UNTAES (Eslavônia Oriental)	3	6	5	0	Estabelecida com componentes militares e civis para, entre outras coisas, supervisionar e facilitar a desmilitarização; monitorar o retorno dos refugiados; contribuir para a manutenção da paz e da segurança; estabelecer uma força policial temporária; desempenhar tarefas relacionadas com a administração civil e os serviços públicos; organizar eleições; e realizar outras atividades relevantes para o Acordo Básico. A UNTAES concluiu seu mandato em janeiro de 1998, tendo cumprido seu objetivo principal de reintegrar pacificamente a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental na Croácia. O Brasil participou com observadores militares na Administração Transitória das Nações Unidas na Eslavônia Oriental (UNTAES).
23	Jan 96 – Dez 02	UNMOP (Península de Prevíaka)	1	4	5	0	A UNMOP foi criada em fevereiro de 1996 para substituir a Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas (UNCRO) com a tarefa de monitorar a desmilitarização da península de Prevíaka, uma área estratégica disputada pela Croácia e pela República Federativa da Iugoslávia. Após a conclusão bem sucedida do seu mandato, a Missão foi encerrada em dezembro de 2002. O Brasil participou com observadores militares na Missão das Nações Unidas na Península da Prevíaka (UNMOP).

24	Set 96 – Mai 10	MARMINCA (Honduras, Nicarágua, Guatemala e Costa Rica)	46	92	0	0	Em 10 de outubro de 1994, surgiu a Missão de Assistência para a Remoção de Minas em Honduras (MARMHON), com o objetivo de preparar os sapadores locais, organizar o sistema de desminagem, realizar reconhecimentos das áreas minadas e conscientizar a população civil quanto ao perigo representado pelas minas terrestres. Em maio de 1996 iniciou-se o trabalho de desminagem na República da Nicarágua. A partir de então, a MARMHON evoluiu para Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América Central (MARMINCA), cujas frentes de trabalho expandiram-se depois para Costa Rica e Guatemala (país que também foi afetado por conflitos similares). Em 2002, foram finalizados os trabalhos na Costa Rica; em 2004, em Honduras; e, em 2005, na Guatemala. Na Nicarágua, a missão foi finalizada em 2010. O Brasil participou na Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (MARMINCA) sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) com uma equipe de supervisores de desminagem.
25	Jun 97 – Fev 99	MONUA (Angola)	4	60	3	16	A MONUA foi criada em 30 de junho de 1997 para ajudar as partes angolanas a consolidar a paz e a reconciliação nacional, reforçar a construção da confiança e criar um ambiente propício à estabilidade a longo prazo, ao desenvolvimento democrático e à reabilitação do país. O Brasil contribuiu com observadores militares, oficiais de Estado-Maior e um Posto de Saúde na Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA). O Posto de Saúde (45 militares) atendia a tropa brasileira em Luena durante a UNAVEM III e após o encerramento dessa missão prosseguiu na MONUA, permanecendo nessa missão 8 meses após o seu encerramento (até out 99).
26	Nov 97 – Nov 98	UNSCOM (Iraque)	0	6	0	0	A Comissão Especial das Nações Unidas (United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission – UNSCOM) foi um regime de inspeção criado pela Organização das Nações Unidas para garantir o cumprimento do Iraque com as políticas relativas à produção e uso de armas de destruição em massa após a Guerra do Golfo. O Brasil participou com 6 oficiais especialistas.
27	Jun 99 – Abr 00	UNAMET (Timor-Leste)	1	4	0	0	A Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET) foi criada em 31 de agosto de 1999, para organizar e conduzir uma votação popular, direta e universal, a fim de verificar se o povo timorense aceitava o quadro constitucional proposto que previa uma autonomia especial para o Timor Leste em relação à Indonésia, de acordo com o Acordo Geral de 5 de maio de 1999 alcançado pelos Governos da Indonésia e Portugal e as Nações Unidas. O Brasil participou com oficiais de ligação na UNAMET.

28	Set 99 – Out 99	INTERFET (Timor-Leste)	0	51	0	0	De acordo com a Resolução nº 1264, de 25 Set 99, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o estabelecimento de uma Força Multinacional –Força de Intervenção no Timor-Leste (INTERFET) - com o propósito de restaurar a paz e a segurança no Timor-Leste, proteger e apoiar a UNAMET no desempenho de suas atividades e facilitar as operações de assistência humanitária. Ao Brasil, quando da chegada do seu pelotão no Timor Leste, coube a missão de segurança de instalações, segurança de autoridades, perícias e, posteriormente, em função da capacitação da tropa brasileira, a missão de ser empregado em controle de distúrbios.
29	Out 99 – Ago 02	UNOA (Angola)	0	3	0	0	O Escritório das Nações Unidas em Angola (UNOA) foi criado em 15 de outubro de 1999, para articular com as autoridades políticas, militares, policiais e outras autoridades civis, com vista a explorar medidas eficazes para o restabelecimento da paz, auxiliando o povo angolano na área de construção de suas capacidades, assistência humanitária, promoção dos direitos humanos e coordenação de outras atividades. O Brasil cedeu três oficiais para exercer a função de estado-maior.
30	Out 99 – Mai 02	UNTAET (Timor-Leste)	0	378	0	25	A 30 de Agosto de 1999, o povo de Timor-Leste votou por escrutínio direto, secreto e universal para iniciar um processo conducente à independência. A UNTAET foi criada em 25 de outubro de 1999 para administrar o Território, exercer a autoridade legislativa e executiva durante o período de transição e apoiar a capacitação para o autogoverno. O Timor Leste tornou-se um país independente em 20 de maio de 2002. Também nesse dia, a UNTAET foi sucedida pela Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIST). O Brasil participou com observadores militares, pessoal de Estado-Maior e um pelotão de Polícia do Exército com 51 militares (posteriormente foi aumentado para 70).
31	Ago 02 – Mar 03	UNMA (Angola)	0	3	0	0	A 30 de Agosto de 1999, o povo de Timor-Leste votou por escrutínio direto, secreto e universal para iniciar um processo conducente à independência. A UNTAET foi criada em 25 de outubro de 1999 para administrar o Território, exercer a autoridade legislativa e executiva durante o período de transição e apoiar a capacitação para o autogoverno. O Timor Leste tornou-se um país independente em 20 de maio de 2002. Também nesse dia, a UNTAET foi sucedida pela Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor Leste (UNMIST). O Brasil participou com observadores militares, pessoal de Estado-Maior e um pelotão de Polícia do Exército com 51 militares (posteriormente foi aumentado para 70).

32	Mai 02 – Mai 05	UNMISSET (Timor-Leste)	10	478	2	12	Timor-Leste tornou-se um país independente em 20 de maio de 2002, marcando o fim de um processo de três anos para a independência sob a orientação das Nações Unidas. Nesse dia, o Conselho de Segurança estabeleceu a UNMISSET para prestar assistência ao Timor-Leste durante um período de dois anos até que todas as responsabilidades operacionais fossem totalmente devolvidas às autoridades do novo País. Posteriormente, o Conselho prorrogou o mandato da missão por mais um ano para permitir que a nova nação, que havia mudado seu nome para Timor-Leste, alcançasse a autossuficiência. A UNMISSET completou com sucesso o seu mandato a 20 de maio de 2005. Os contingentes militares que estavam servindo a UNTAET foram transferidos para a UNMISSET. Em 2004, o efetivo da tropa passou de 70 para 125 militares.
33	Mai 03 – Abr 04	MINUCI (Costa do Marfim)	1	3	0	0	Tendo determinado que a situação na Costa do Marfim constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais na região, o Conselho de Segurança criou, em 13 de maio de 2003, uma missão política - MINUCI - para facilitar a implementação, pelas partes da Costa do Marfim, de um acordo assinado por eles (o Acordo de Linas-Marcoussis) e para complementar as operações da força de paz da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e tropas francesas. Em 4 de abril de 2004, a MINUCI foi substituída por uma operação de manutenção da paz da ONU - a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI). O Brasil participou com militares exercendo funções de oficiais de ligação.
34	Abr 04 – Jun 17	UNOCI (Costa do Marfim)	23	63	12	0	O Conselho de Segurança, por meio da resolução 1528, de 27 de fevereiro de 2004, estabeleceu, a partir de 4 de abril de 2004, a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI). Seu mandato visava facilitar a implementação, pelas partes costa-marfineses, do acordo de paz assinado em janeiro de 2003. Após as eleições presidenciais de 2010 e, a consequente crise política, a UNOCI manteve-se no terreno para proteger os civis, prestar bons ofícios, apoiar o Governo no desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de antigos combatentes, bem como monitorar e promover os direitos humanos. A participação brasileira iniciou-se na MINUCI, com observadores militares da ONU e, com a criação da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), em abril de 2004, houve o prosseguimento dessa missão com observadores militares e oficiais de Estado-Maior.

35	Mai 03 – Jan 14	MARMINAS (Equador e Peru)	18	31	0	0	Com o intuito de enfrentar o problema das minas que passaram a afligir as populações nativas, a OEA e a JID, com base na experiência da MARMINCA, lançaram a Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), cuja missão foi proporcionar ao Equador e Peru assistência técnica e treinamento, com o propósito de certificar as áreas, operações e padrões de segurança, de acordo com as Normas Internacionais de Desminagem Humanitária. O Brasil participou da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS) com supervisores de desminagem.
36	Nov 03 – Jan 09	UNMIK (Kosovo)	0	0	0	11	Originalmente, o Conselho de Segurança, por sua resolução 1244, de 10 de junho de 1999, autorizou o Secretário-Geral a estabelecer uma presença civil internacional em Kosovo – a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) – a fim de fornecer uma administração provisória para Kosovo em que o povo do Kosovo pudesse gozar de uma autonomia substancial. Sua tarefa era sem precedentes em complexidade e escopo; o Conselho atribuiu à UNMIK autoridade sobre o território e o povo do Kosovo, incluindo todos os poderes legislativos e executivos e a administração do judiciário. Na sequência da declaração de independência das autoridades do Kosovo e da entrada em vigor de uma nova Constituição em Junho de 2008, as tarefas da Missão foram significativamente alteradas para se centrarem principalmente na promoção da segurança, estabilidade e respeito pelos direitos humanos na Kosovo.

37	Mai 04 - Out 17	MINUSTAH (Haiti)	6.335	30.553	438	52	A Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi estabelecida em 1º de junho de 2004, pela Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio. A presença da MINUSTAH assegurou a realização de eleições presidenciais em 2006 e 2010, com passagem pacífica do poder. A missão da ONU também atuou no esforço de reconstrução do Haiti após o terremoto devastador de janeiro de 2010 que resultou em mais de 220.000 mortes (segundo dados do governo haitiano), incluindo 96 soldados da paz da ONU. O Brasil comandou as forças de paz no Haiti, que teve a participação de tropas de diversos outros países. Em abril de 2017, o Conselho decidiu na resolução 2350 (2017) que a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) seria encerrada em 15 de outubro de 2017, fazendo a transição para uma missão de manutenção da paz de acompanhamento menor, que apoiaria os esforços do governo para fortalecer o regime de paz, instituições jurídicas, desenvolver ainda mais a Polícia Nacional do Haiti e envolver-se no monitoramento, relatórios e análises de direitos humanos. A contribuição brasileira foi de um Batalhão de Infantaria - composto por uma Cia Ap, 3 Cia Fuz, 1 Esqd C Mec e 01 GptOpFuzNav - e uma Companhia de Engenharia, além de oficiais de estado-maior da MINUSTAH. Participaram, também, policiais militares dos Estados da Federação como International Police Officer (IPO).
38	2004 - 2009	UNOGBIS (Guiné-Bissau)	0	3	0	0	As Nações Unidas criaram o Escritório das Nações Unidas de Apoio à paz na guiné Bissau (UNOGBIS), por meio da resolução nº 1233 de abril de 1999, após o conflito ocorrido no período de 1998 a 1999. A missão da UNOGBIS foi estabelecida para facilitar as eleições gerais na Guiné-Bissau, bem como para ajudar na implementação do Acordo de Abuja de 26 de agosto de 1998. Após a destituição do Presidente em 7 de maio de 1999, o UNOGBIS foi ajustado para acomodar a mudança de circunstâncias no terreno, para ajudar nos esforços de reconciliação nacional, para criar um ambiente estável que permitisse eleições livres e para promover medidas de reforço da confiança. O Brasil esteve presente na missão no período de 2004 a 2009 com coronéis do exército exercendo a função de Conselheiro Militar.

39	2009 - 2020	UNIOGBIS (Guiné-Bissau)	0	6	1	11	O Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) foi estabelecido em 26 de junho de 2009 para suceder o UNOGBIS na assistência à Comissão de Consolidação da Paz em seu envolvimento multidimensional com a Guiné-Bissau, bem como no reforço da cooperação com a União Africana, a CEDEAO, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a União Europeia e outros parceiros nos esforços para contribuir para a estabilização da Guiné-Bissau. Pela resolução 2512 (2020), o Conselho de Segurança estendeu o mandato do UNIOGBIS por um período final até 31 de dezembro de 2020. Teve a tarefa de promover a estabilidade do país.
40	Nov 04 - Mar 18	UNMIL (Libéria)	5	25	9	0	A Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL) foi estabelecida pela resolução 1509 (2003) do Conselho de Segurança, de 19 de setembro de 2003, para apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo e o processo de paz; proteger o pessoal, as instalações e os civis das Nações Unidas; apoiar atividades humanitárias e de direitos humanos; bem como auxiliar na reforma da segurança nacional, incluindo o treinamento da polícia nacional e a formação de um novo exército reestruturado. O Brasil apoiou a referida missão com Observadores Militares e Staff Officers.
41	Mai 05 - Jul 11	UNMIS (Sudão)	8	129	11	12	O Conselho de Segurança, por sua resolução 1590 (2005) de 24 de março de 2005, decidiu estabelecer a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) para apoiar a implementação do Acordo de Paz Abrangente assinado pelo Governo do Sudão e o Movimento/Exército de Libertação Popular do Sudão em 9 de janeiro de 2005; e desempenhar determinadas funções relacionadas com a assistência humanitária e a proteção e promoção dos direitos humanos. A UNMIS trouxe boas práticas e apoio político às partes, monitorou e verificou seus acordos de segurança e auxiliou em várias outras áreas, incluindo governança, recuperação e desenvolvimento. O Brasil iniciou sua participação com o envio, em maio de 2005, de Observadores Militares.

42	Mai 05 – Ago 06	UNOTIL (Timor-Leste)	1	1	0	3	O Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste (UNOTIL) foi estabelecido em 28 de abril de 2005, como uma missão política de acompanhamento da Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISET). A UNOTIL foi mandatada para apoiar o desenvolvimento de instituições críticas do Estado, para apoiar o desenvolvimento da polícia e da Unidade de Patrulhamento de Fronteiras, para fornecer treinamento em observância da governança democrática e direitos humanos e para monitorar e revisar o progresso das tarefas desenvolvidas. O mandato da UNOTIL expirou em 25 de agosto de 2006, quando foi substituído pela Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT). O Brasil apoiou a referida missão com Observadores Militares.
43	Ago 06 – Dez 12	UNMIT (Timor-Leste)	9	8	6	49	Operação multidimensional e integrada de manutenção da paz da ONU (UNMIT) foi estabelecida pela resolução 1704 do Conselho de Segurança, de 25 de agosto de 2006, na sequência de uma grande crise política, humanitária e de segurança que eclodiu no Timor-Leste em abril-maio de 2006. Entre outras coisas, a UNMIT foi mandatada para apoiar o Governo na “consolidação da estabilidade, no reforço de uma cultura de governança democrática e na facilitação do diálogo político entre as partes interessadas timorenses, nos seus esforços para promover um processo de reconciliação nacional e promover a coesão social”. O Brasil apoiou a referida missão com Observadores Militares.
44	Desde Mar 06	Grupo Desminagem GMI-CO (Colômbia)	13	44	0	0	A Colômbia vive assolada por conflitos internos desde a década de 1960 e um subproduto desses conflitos é a elevada incidência das minas antipessoais, artefatos explosivos improvisados (AEI) e engenhos de munição falhados. A OEA manteve um Grupo de Monitores Interamericanos na Colômbia (GMI-CO), que começou a operar em 2005 com pessoal oriundo da MARMINAS. O GMI-CO tem atuado em conjunto com as Forças Militares da Colômbia, realizando o treinamento dos pelotões de Desminagem Humanitária (DH) e dos supervisores nacionais, a certificação e o controle de qualidade do processo de DH, contribuindo assim, para a destruição de minas terrestres e artefatos explosivos improvisados, desde o início do projeto em 2005. O Brasil vem participando com monitores internacionais de desminagem.

45	Set 06 - 2008	UNMEE (Eritreia – Etiópia)	1	10	4	0	Em junho de 2000, após dois anos de luta em uma disputa de fronteira, a Etiópia e a Eritreia assinaram um acordo de cessação de hostilidades após negociações lideradas pela Argélia e pela Organização da Unidade Africana. Em julho, o Conselho de Segurança (CS) criou a UNMEE para manter a ligação com as partes e estabelecer um mecanismo para verificar o cessar-fogo. Em setembro de 2000, o Conselho autorizou a UNMEE a monitorar a cessação das hostilidades e ajudar a garantir o cumprimento dos compromissos de segurança. Em julho de 2008, o CS encerrou o mandato da UNMEE. A decisão do Conselho veio em resposta às restrições incapacitantes impostas pela Eritreia à UNMEE, bem como ao corte do abastecimento de combustível – impossibilitando a operação de continuar a desempenhar as suas tarefas mandatadas colocando em risco a segurança do pessoal da ONU. O Brasil participou com Observadores Militares na Etiópia – Eritreia.
46	2007 - 2011	UNOWA (Senegal)	0	2	0	0	O Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental (UNOWA) foi autorizado pelo Conselho de Segurança em novembro de 2001 por meio de uma troca de cartas entre o Secretário-Geral e o Presidente do Conselho de Segurança, para melhor abordar o impacto transfronteiriço do conflito no Oeste da África e harmonizar as atividades das Nações Unidas na sub-região. O mandato do UNOWA concentrou-se em uma série de prioridades: encorajar os esforços de recuperação nos países afetados pela crise, consolidar a boa governança e o estado de direito, promover os direitos humanos e a integração de gênero e aumentar a conscientização sobre a necessidade imperiosa de crescimento econômico e justa distribuição de riquezas. O Brasil participou com Conselheiros Militares.
47	Jan 07 – Dez 10	UNMIN (Nepal)	12	12	2	0	A Missão das Nações Unidas no Nepal (UNMIN) foi estabelecida pelo Conselho de Segurança em janeiro de 2007 através da adoção da resolução 1740 a pedido do Governo do Nepal, para auxiliar na criação de um ambiente livre e justo para a eleição de uma Assembleia Constituinte, bem como facilitar o processo de paz entre o Exército do Nepal e o Exército do Partido Comunista do Nepal (Maoístas). UNMIN foi encerrado em janeiro de 2011. O Brasil participou com Observadores Militares no Nepal.

48	Desde Dez 07	MINURSO (Saara Occidental)	27	100	30	0	A Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sahara Ocidental (MINURSO) foi criada pela Resolução nº 690 do Conselho de Segurança (CS) de 29 Abr 1991, de acordo com as propostas definidas em 1998 pelo Marrocos e pela Frente Popular para a Libertação de Saguia el-Hamra e Rio de Oro (Frente POLISARIO). O plano estabelecido, conforme aprovado pelo CS, definiu um período de transição de preparação para a realização de um referendo em que o povo do Sahara Ocidental escolheria entre a independência e a integração com o Marrocos. O Representante Especial do Secretário-Geral tem a responsabilidade única e exclusiva para assuntos relacionados com o referendo, sendo assistido nas suas funções por um grupo constituído por civis, militares e policiais civis que integram a MINURSO. Em abril de 2016, o CS adotou a resolução 2285, conclamando as partes em conflito a continuarem demonstrando vontade política para entrar em uma fase de negociações mais intensa e substantiva. O Brasil vem apoiando a referida missão com Observadores Militares.
49	Ago 08 – Ago 10	MINURCAT (Chade e RCA)	2	4	1	0	A Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade (MINURCAT) foi estabelecida pela resolução 1778 do Conselho de Segurança (CS), em 25 de setembro de 2007, a fim de contribuir para a proteção de civis; promover os direitos humanos e o estado de direito; e promover a paz regional. A Missão completou seu mandato em dezembro de 2010, de acordo com a resolução 1923, do CS e a pedido do Governo do Chade, que havia assumido total responsabilidade pela proteção de civis em seu território. O Brasil participou com Observadores Militares.

50	Desde Jan 11	UNFIL (Líbano)	4.210	114	1	0	Originalmente, a UNIFIL foi criada pelo Conselho de Segurança (CS) em março 1978 para confirmar a retirada de Israel do Líbano, restaurar a paz e segurança internacional e ajudar o Governo libanês a restaurar a sua autoridade efetiva na área. Após a crise de JUL/AGO de 2006, o CS aumentou a força e decidiu que, além do inicialmente estabelecido no mandato: monitoramento do fim das hostilidades; acompanhamento e apoio às forças armadas libanesas na sua implantação ao sul do Líbano; e extensão da assistência para ajudar a garantir o acesso humanitário às populações civis e o retorno seguro e voluntário dos deslocados. Até os dias de hoje é a única Missão de Manutenção da Paz que apresenta um componente naval em sua estrutura. A Marinha do Brasil teve participação por mais de uma década com seus navios. O Brasil vem apoiando a referida missão com integrantes do Estado-Maior, observadores e policiais militares dos Estados da Federação como International Police Officer (IPO).
51	Desde Jul 11	UNMISS (Sudão do Sul)	13	96	28	45	Em 9 de julho de 2011, o Sudão do Sul tornou-se o mais novo país do mundo. O nascimento da República do Sudão do Sul foi o resultado de um processo de paz de seis anos que começou com a assinatura do Acordo de Paz Global (CPA), em 2005. Ao adotar a Resolução 1996/2011, em 08 Jul 11, o Conselho de Segurança (CS) entendeu que a situação enfrentada pelo Sudão do Sul continuava a constituir uma ameaça à paz e segurança internacionais na região. Assim, foi estabelecida a Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS) destinada à consolidação da paz e segurança, além de proporcionar as condições para o estabelecimento necessários ao desenvolvimento. Na sequência a uma crise que eclodiu no Sudão do Sul em dezembro de 2013, o CS, por meio da sua Resolução 2155 (2014), de 27 maio 14, reforçou a UNMISS e priorizou seu mandato para as tarefas de proteção de civis, monitoramento dos Direitos Humanos e apoio às ações de assistência humanitária, visando a implementação do Acordo para cessar as hostilidades. O Brasil vem apoiando a referida missão com observadores militares e oficiais de estado-maior. Participam, também, policiais militares dos Estados da Federação como International Police Officer (IPO).

52	Desde Jun 11	UNISFA (Abyei)	16	8	11	0	O Conselho de Segurança (CS), por sua resolução 1990 de 27 de junho de 2011, respondeu à situação urgente na região de Abyei, no Sudão, estabelecendo a Força de Segurança Interina das Nações Unidas para Abyei (UNISFA). O Conselho de Segurança estava profundamente preocupado com a violência, a escalada das tensões e o deslocamento da população. A operação foi encarregada de monitorar a fronteira entre o norte e o sul e facilitar a entrega de ajuda humanitária, e está autorizada a usar a força para proteger civis e trabalhadores humanitários em Abyei. O estabelecimento da UNISFA ocorreu depois que o Governo do Sudão e o Movimento de Libertação Popular do Sudão (SPLM) chegaram a um acordo em Adis Abeba, na Etiópia, para desmilitarizar Abyei e permitir que as tropas etíopes monitorassem a área. O Brasil vem apoiando a referida missão com Observadores Militares.
53	Jun 11 – Dec 20	UNAMID (Sudão)	3	5	1	8	A União Africana - Operação Híbrida das Nações Unidas em Darfur, referida pela sigla UNAMID, foi criada em 31 de julho de 2007 com a adoção da resolução 1769 do Conselho de Segurança (CS). A UNAMID teve a proteção de civis como seu principal mandato, mas também teve a tarefa de contribuir com a segurança para a assistência humanitária, monitorando e verificando a implementação de acordos, auxiliando um processo político inclusivo, contribuindo para a promoção dos direitos humanos e do Estado de direito, e monitorando e informando sobre a situação ao longo das fronteiras com o Chade e a República Centro-Africana. Em junho de 2017, a Resolução 2363 (2017) foi adotada pelo CS que, além de renovar o mandato da missão, decidiu reduzir as tropas e forças policiais da UNAMID ao longo do ano seguinte acompanhando de perto a situação no terreno. A UNAMID encerrou suas atividades em 31 de dezembro de 2020. Em JUL11, o Brasil contribuiu com 3 militares que, com o término da UNMIS, foram realocados provisoriamente para a UNAMID. A partir de AGO17 o Brasil desdobrou 3 militares, sendo que, por ocasião do término da Mis Paz apoiava com efetivo de 1 militar.

54	Mai – Ago 12	UNSMIS (Síria)	3	5	3	0	Estabelecido pela resolução 2043 do Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas, de 21 de abril de 2012, inicialmente por um período de 90 dias, para monitorar a cessação da violência armada em todas as suas formas por todas as partes e para monitorar e apoiar a implementação dos planos para acabar com o conflito na Síria. Após uma relativa calma inicial, as hostilidades na Síria foram retomadas e, em 15 de junho de 2012, a UNSMIS teve que suspender suas atividades devido à intensificação da violência armada em todo o país. Em 20 de julho de 2012, o CS prorrogou a missão por 30 dias e disse que qualquer outra extensão só seria possível "no caso de o Secretário-Geral informar e o CS confirmar a cessação do uso de armas pesadas e uma redução do nível de violência por todos os lados" para permitir que os monitores da UNSMIS cumprissem suas tarefas. Como essas condições não foram cumpridas, o mandato da UNSMIS terminou à meia-noite de 19 de agosto de 2012. O Brasil apoiou a referida missão com Observadores Militares.
55	Desde Jul 13	MONUSCO (RDC)	6	126	11	0	A MONUSCO substituiu uma operação anterior de manutenção da paz da ONU – a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) – em julho de 2010. Isso foi feito de acordo com a resolução 1925 do Conselho de Segurança de 28 de maio para refletir a nova fase alcançada no país. A nova missão foi autorizada a utilizar todos os meios necessários para cumprir o seu mandato relativo, entre outras coisas, à proteção de civis, pessoal humanitário e defensores dos direitos humanos sob ameaça iminente de violência física e apoiar o Governo da RDC nos seus esforços de estabilização e consolidação da paz. O Brasil liderou a missão com o Gen Santos Cruz como Force Commander (FC) no período de Jul 13 a dez 15 quando foi instituída a Force Intervention Brigade (FIB) de modo a permitir a Mis Paz uma resposta mais contundente diante do recrutamento das ameaças dos grupos armados no leste da RDC. Desde 2019, o cargo de Force Commander da missão vem sendo ocupado, reiteradamente, por generais brasileiros, mesmo período em que há uma Equipe Móvel de Treinamento (EMT) desdobrada, com a função de difundir conhecimentos de Operações em Ambiente de Selva para as tropas constituintes da MONUSCO.

56	Desde Abr 14	MONUSCA (RCA)	18	57	12	7	Preocupado com a crise de segurança, humanitária, de direitos humanos e política na República Centro-Africana e suas implicações regionais, o Conselho de Segurança (CS) autorizou, em 10 de abril de 2014, a implantação de uma operação multidimensional de manutenção da paz das Nações Unidas – MINUSCA – com a proteção de civis como sua prioridade máxima. Suas tarefas incluem o apoio ao processo de transição; facilitar a assistência humanitária; promoção e proteção dos direitos humanos; apoio à justiça e ao Estado de direito; e processos de desarmamento, desmobilização e reintegração. O Brasil vem apoiando a referida missão com Observadores Militares, Oficiais de Estado-Maior (Staff Officers) e Policiais.
57	De Jan 15 a Fev	ABBC (Colômbia)	26	56	0	2	Acordo Bilateral entre Brasil e Colômbia sobre Desminagem Humanitária destinou-se a atender à solicitação colombiana de aumento da participação brasileira no apoio à Desminagem Humanitária, por meio de acordo bilateral. Inicialmente firmado entre a Marinha do Brasil e a Armada Colombiana em 2015 e 2016, sendo posteriormente compreendidos os exércitos de ambos os países até evoluir para a MIADH em 2018.
58	Desde Jan 15	GATI-CO (Colômbia)	11	11	0	2	O Grupo de Assesores Técnicos Interamericanos na Colômbia (GATI-CO) foi criado a partir do Acordo de Cooperação e Assistência Técnica entre o Comando Geral das Forças Militares (CGFM) da Colômbia e a Junta Interamericana de Defesa (JID), que hoje faz parte da Organização dos Estados Americanos. O acordo, assinado em 7 de janeiro de 2015, visa capacitar os militares das Forças Militares colombianas, a fim de assegurar o cumprimento da gestão de qualidade nas operações de desminagem humanitária, com base nos padrões internacionais, normas nacionais e procedimentos operacionais adotados no país. A missão do grupo teve início em 15 de junho de 2015. O Brasil tem enviado militares para cumprir missão pelo período de um ano no GATI-CO desde o início.

59	Out 17 – Jul 18	MINUJUSTH (Haiti)	0	0	0	1	O mandato da Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) foi estabelecido na Resolução 2350 (2017) do Conselho de Segurança (CS), adotada em 13 de abril de 2017. Ela previa o estabelecimento de uma missão de paz no Haiti que começaria após a conclusão do mandato da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). A Missão foi estabelecida por um período inicial de seis meses, de outubro de 2017 a abril de 2018. A MINUJUSTH ajudou o Governo do Haiti a desenvolver ainda mais a Polícia Nacional Haitiana (PNH); fortalecer as instituições do Estado de direito, incluindo a justiça e as prisões; e promover e proteger os direitos humanos - tudo com o objetivo de melhorar a vida cotidiana do povo haitiano.
60	Desde Fev 18	MIADH (Colômbia)	17	32	0	0	O Ministério da Defesa da Colômbia reconheceu a efetividade do trabalho de cooperação internacional realizado por militares brasileiros para a remoção de minas antipessoais e artefatos explosivos na Colômbia, que é realizada por meio da Missão de Instrutores e Assessores em Desminagem Humanitária (MIADH), coordenada pelo Ministério da Defesa desde 2018. Cabe destacar que a MIADH é decorrente da ABBCC.
61	Desde Jul 19	UNMHA (Yemen)	1	1	0	0	A Missão das Nações Unidas para apoiar o Acordo de Hodeidah (UNMHA) foi estabelecida pela resolução 2452 (2019) e previa o acompanhamento das operações de cessar-fogo e de reposicionamento mútuo das forças na cidade de Hodeidah e nos portos de Hodeidah, Salif e Ras Issa, desempenhando um papel de liderança no apoio do Yêmen Red Sea Ports Corporation na gestão e inspeções dos portos de Hodeidah, Salif e Ras Issa, e fortalecimento da presença das Nações Unidas nessas localidades.
62	Desde Mai 22	UNSOM (Somália)	0	0	0	2	A Missão de Assistência da ONU na Somália (UNSOM), estabelecida pelo DPPA desde 2013, tem como objetivos colaborar com o Governo da Somália, apoiar a reconciliação nacional, fornecer aconselhamento estratégico e político, monitorar direitos humanos e coordenar esforços internacionais. A participação brasileira na UNSOM iniciou-se em maio de 2022, com policiais designados, como UNPOL, para a missão. A Somália enfrenta desafios significativos, especialmente em áreas como segurança, governança e recuperação econômica. A UNSOM tem auxiliado na melhoria da situação de segurança, incluindo a transição da Missão da União Africana na Somália (AMISOM) para as forças de segurança somalis, além de impulsionar reformas nos setores de segurança e justiça.

63	Desde Jun 22	UNTAMS (Sudão)	0	1	0	0	A Missão Integrada de Assistência à Transição das Nações Unidas no Sudão (UNITAMS) foi estabelecida pela Resolução 2524 do Conselho de Segurança em 3 de junho de 2020. Com sede em Cartum, a missão tem como principal objetivo apoiar a transição democrática do Sudão. Seu mandato abrange assistência na transição política, promoção da governança democrática, proteção dos direitos humanos, promoção da paz sustentável, apoio a processos de paz e implementação de acordos de paz, além de facilitar a proteção de civis e prestar assistência humanitária. Uma oficial brasileira foi destacada em junho de 2022 como oficial de Comunicação (Reporting Officer), marcando a primeira designação do Brasil para a missão.
64	Desde Fev 23	MINUSMA (Mali)	0	0	1	0	A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização no Mali (MINUSMA) foi estabelecida com base na Resolução 2100 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em abril de 2013. A missão tem como objetivo apoiar o processo político, realizar atividades de estabilização em segurança, proteger civis, monitorar os direitos humanos, facilitar a entrega de ajuda humanitária, fortalecer a autoridade estatal e preparar
Quantidade de Desdobrados			12.496	45.501	848	470	59.315
Força de Origem			MB	EB	FAB	PM	
Percentual de participação em Op Paz das FS			21,1%	76,7%	1,4%	0,8%	Atualizado até 30 de setembro de 2023

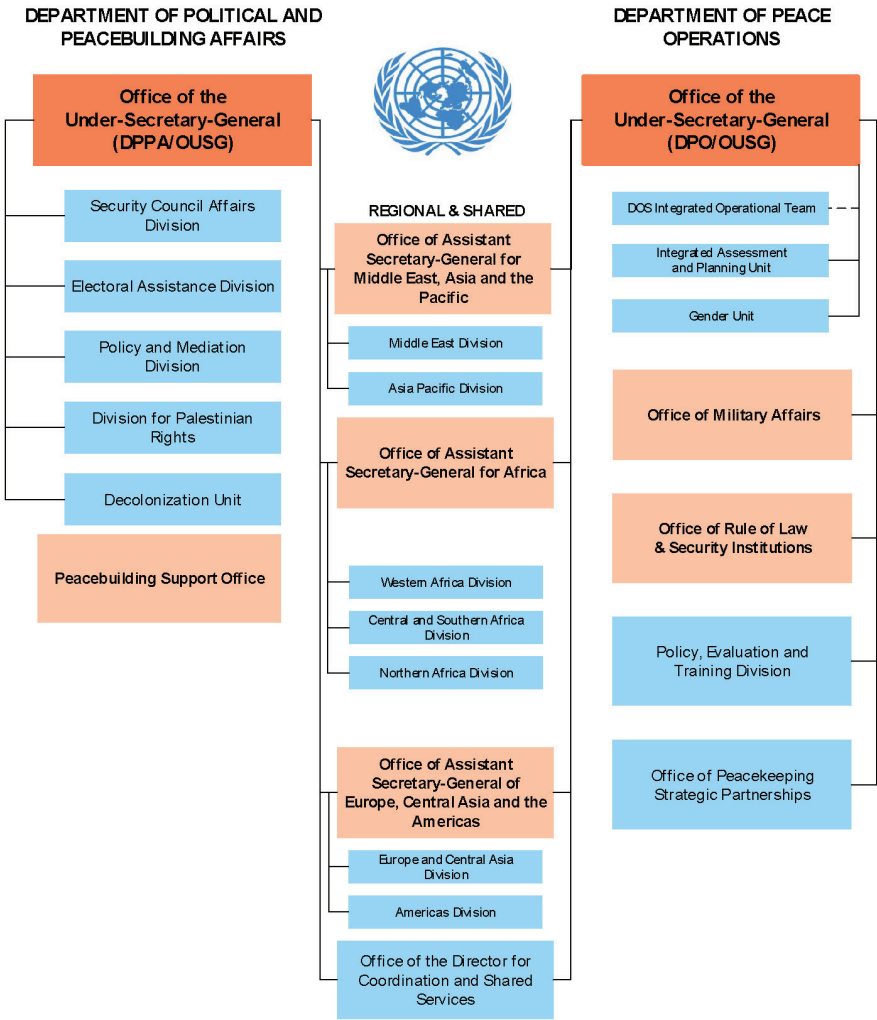
LEGENDAS

Missões		Qt-d	Efetivo Desdobrado
	DPO/ONU	42	55.291
	DPPA/ONU	11	70
	OEA	4	3.576
	Outras	7	378
TOTAL		64	59.315

Fonte: Dados da Subchefia de Operações Internacionais CHOC/EMCFA/Ministério da Defesa. Disponível em: < https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz>. Acesso em: 17 jan. 2024.

Anexo VII – Organograma conjunto do DPPA e DPO

Organograma adotado após as reformas da arquitetura de paz e segurança, aprovada pela Resolução 72/262-C da AGNU.



Anexo VIII – Special Political Missions Start-up Guide

O documento, produzido pelo *Department of Political and Peacebuilding Affairs* da ONU, com 65 páginas no total, inicia-se na página seguinte.

UNCLASSIFIED



United Nations
Department of Political and Peacebuilding Affairs
Ref. DPPA 2020.01

Special Political Missions Start-up Guide

Approved by: Rosemary A. DiCarlo, USG DPPA

Effective date: *[1st day of the month following approval]*

Contact: DPPA/PMD/GLU
Review date: XXX 2022

DPPA SPECIAL POLITICAL MISSIONS START-UP GUIDE

Contents:	A. Purpose and Rationale
	B. Scope
	C. Procedures
	D. Roles and Responsibilities
	E. References
	F. Monitoring and Compliance
	G. Contact
	H. History

ANNEXURE¹

1. Special Political Missions Start-up Guide.
-

A. PURPOSE AND RATIONALE

1. The purpose of this Guide is to provide guidance on tasks needed for the establishment of a special political mission (SPM). This Guide is designed to ensure that no critical tasks are omitted in the planning, design and set-up of an SPM. It provides an overview of the different planning processes involved in start-up, clarifying key decision points and highlighting roles and responsibilities. It refers to existing guidance materials and includes references to best practices materials.
 2. This Guide is an update of the 2012 SPM Start-up Guide. As such it integrates good practices from previous SPM start-up processes and reflects developments in planning frameworks and system-wide shifts as a result of the various United Nations reforms that have taken place since 2012.
-

B. SCOPE

3. The target audience of this Guide is staff in DPPA and the joint DPPA-DPO regional political-operational structure, who may be involved in any aspect of the SPM start-up. The Guide also targets mission managers involved in a start-up process and mission personnel responsible for start-up activities. Other relevant entities, such as Department of Operational Support (DOS), Department of Management, Strategy, Policy and Compliance (DMSPC), Department of Peace Operations (DPO), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Development Coordination Office (DCO), Department of Safety and Security (UNDSS) and

¹ Annex is available in an electronic format upon request. Please contact the Guidance and Learning Unit/PMD/DPPA (dppa-policy@un.org).

Office of Legal Affairs (OLA), whose support for a mission start-up is critical, should also be familiar with the relevant provisions of this Guide to facilitate their efforts in mission start-up.

4. This Guide covers all Cluster I and Cluster III DPPA-led field-based SPMs.² A separate specific standard operating procedure on start-up of UN Security Council sanctions regimes is available.³ The Guide can also be used as a reference for the establishment of other types of DPPA political presences, which may not fall in SPM regular budget clusters.
5. The Guide addresses all phases of the start-up of an SPM, from the point when a decision is made for the UN to consider active involvement in the resolution of a particular situation to the
-----⁴ It also provides an overview of
interaction with the
UN Country Team, the conduct of conflict analysis and strategic assessments, and its roles on planning, funding, human resources, etc.

C. PROCEDURES

6. This Guide should be read in conjunction with the guidance on integrated assessment and planning, transition and overall management policies, guidelines and manuals. In addition, the specific policies, guidelines and SOPs for components of the mission mandate should be referred to and used and integrated in the overall start-up design and management. The
-----ies, rules and regulations governing the respective processes
should take precedence. In the event that the provisions contained in the present Guide conflict with the Staff Regulations and Rules or duly promulgated administrative issuances (i.e. Secretary-
-----and Administrative Instructions), the latter will prevail.

D. ROLES AND RESPONSIBILITIES

7. Refer to the attached Guide.

E. REFERENCES

8. Refer to the annexes of the attached Guide.

F. MONITORING AND COMPLIANCE

9. Compliance with this Guide is strongly recommended. The use of the Guide will be monitored and supported by DPPA/PMD/GLU.

² There are three clusters of SPMs: Cluster I - special and personal envoys, advisers and representatives of the Secretary-General; Cluster II - sanctions monitoring teams, groups and panels, and other entities and mechanisms; and Cluster III - regional offices, offices in support of political processes and other missions.

³ This SOP, Start-up of a UN Security Council Sanctions Regime, applies to start-ups of new Security Council sanctions regimes, committees and panels/groups of experts. Such mechanisms represent a majority of the Cluster II SPMs.

⁴ -----

G. CONTACT

10. The contact for information on this Guide is DPPA/PMD/GLU (dppa-policy@un.org).

H. HISTORY

11. This Guide was originally approved on 12 June 2012 and was revised in 2020. A formal review of this guidance will be conducted by DPPA/PMD/GLU two years after its approval.

APPROVAL SIGNATURE:

A handwritten signature in black ink, reading "Rosemary A. DiCarlo". The signature is written in a cursive, flowing style.

DATE OF APPROVAL:

4 February 2021

Special Political Missions

Start-up Guide



United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs

2020

How to use the SPM Start-up Guide

This Guide provides guidance on the design, planning and management of a special political mission (SPM) start-up with a focus on processes and actions required for Headquarters (HQ) and field personnel. It covers coordination mechanisms and relevant managerial/substantive issues, such as resource requirements, mission support, security, inter-governmental processes and political considerations. It should be read in conjunction with existing guidance on technical matters required to support SPM start-up (for example, related to budget, financing, service delivery and supply chain management, human resources, security, delegation of authority, etc.). References to relevant thematic and sector-specific guidance are made to those policy frameworks and guidance materials, where appropriate.

The Guide is structured in sequential chapters that correspond to the different phases of the start-up process: 1. Pre-mandate; 2. Initial operational capability; and 3. Full operational capability. The chapters identify critical tasks to be undertaken within the corresponding start-up phases, irrespective of mission size, mandate or configuration. As most start-up activities are concomitant and linked to one another, the Guide can also be used in a dynamic fashion, following a modular approach. Chapters of the Guide may also be read independently to provide guidance on a specific start-up phase. Checklists further clarify the different tasks, assigning focal points with suggested timelines.

The Guide also covers instances of SPM start-up within the context of mission transition from a peacekeeping operation or an existing SPM.

The Guide applies to all Cluster I and III field-based SPM start-up processes regardless of mission size. A separate standard operating procedure for start-up of UN Security Council sanctions regimes is available.

List of Acronyms

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions
AFPs	Agencies, Funds and Programmes
ALD	Administrative Law Division
ASC	Area Security Coordinator
BTAD	Business Transformation and Accountability Division
CAAC	Children and Armed Conflict
CASEVAC	Casualty Evacuation
CDS	Conduct and Discipline Service
CONOPS	Concept of Operations
CoS	Chief of Staff
CRSV	Conflict-related Sexual Violence
CSA	Chief Security Adviser
CSSSS	Client Support in Special Situations Section
D/CMS	Director/Chief of Mission Support
DCO	Development Coordination Office
DGC	Department of Global Communications
DHMOSH	Division of Healthcare Management and Occupational Safety and Health
DMSPC	Department of Management Strategy, Policy and Compliance
DO	Designated Official for Security
DoA	Delegation of Authority
DOS	Department of Operational Support
DPO	Department of Peace Operations
DPPA	Department of Political and Peacebuilding Affairs
DSA	Division for Special Activities, or Daily Subsistence Allowance
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary-General
DSS	Department of Safety and Security
EAD	Electoral Assistance Division
EC/DC	Executive Committee/Deputies Committee
EO	Executive Office
EOSG	Executive Office of the Secretary-General
FOC	Full Operational Capability
FOFD	Field Operations Finance Division
GA	General Assembly
GLU	Guidance and Learning Unit
GPS	Gender, Peace and Security Unit
GSC	Global Service Centre (Brindisi and Valencia)
HC	Humanitarian Coordinator
HoM	Head of Mission
HRSD	Human Resources Services Division
IAP	Integrated Assessment and Planning
IATF	Inter-Agency Task Force
IOC	Initial Operational Capability
ISF	Integrated Strategic Framework
ISW	Integrated Security Workforce
ITF	Integrated Task Force
JO	Job Opening
LCSSB	Locally Cost-Shared Security Budget
MEDEVAC	Medical Evacuation
MENUB	United Nations Electoral Observation Mission in Burundi
MHQ	Mission Headquarters
MoU	Memorandum of Understanding
MSC	Mission Support Concept
NGO	Non-Governmental Organization

OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of Human Resources
OIC	Officer-in-Charge
OLA	Office of Legal Affairs
OPPFB	Office of Programme Planning, Budget and Finance
OROLSI	Office of Rule of Law and Security Institutions
OUSG	Office of the Under-Secretary-General (when not specified, refers to OUSG of DPPA)
PAO	Political Affairs Officer
PBC	Peacebuilding Commission
PBF	Peacebuilding Fund
PBSO	Peacebuilding Support Office
P/CSA	Principal/Chief Security Adviser
PD	Police Division, or Procurement Division
PKO	Peacekeeping Operation
PMD	Policy and Mediation Division
PSA	Physical Security Assessment
RBB	Results-Based Budgeting
RC	Resident Coordinator
RCO	Office of the Resident Coordinator
RPAS	Resource Planning and Analysis Section
RSCE	Regional Service Centre (Entebbe)
SA	Strategic Assessment
SC	Security Council
SCAD	Security Council Affairs Division
SG	Secretary-General
SMT	Security Management Team
SOMA	Status-of-Mission Agreement
SOP	Standard Operating Procedure
SPM	Special Political Mission
SPMU	Strategic Planning and Monitoring Unit
SRM	Security Risk Management
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
ST/AI	Administrative Instruction
ST/SGB	Secretary General Bulletin
TAM	Technical Assessment Mission
TDY	Temporary Duty
TOR	Terms of Reference
T/PCCs	Troop/Police Contributing Countries
UEE	Unforeseen and Extraordinary Expenses
Umoja	An enhanced SAP Enterprise Resource Planning (ERP) platform for the UN Secretariat that includes a thorough streamlining of UN business processes
UN	United Nations
UNCT	United Nations Country Team
UNDP	United Nations Development Programme
UNHQ/HQ	United Nations Headquarters/Headquarters
UNIC	United Nations Information Centre
UNITAMS	United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan
UNOCA	United Nations Regional Office for Central Africa
UNOWAS	United Nations Office for West Africa and the Sahel
UNRCCA	United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia
UNSDCF	United Nations Sustainable Development Cooperation Framework
UNSMS	United Nations Security Management System
UNSSSIP	United Nations Secretariat Safety and Security Integration Project
USG	Under-Secretary-General
WPS	Women, Peace and Security
XB	Extrabudgetary funds

Table of Contents

<i>How to use the SPM Start-up Guide</i>	<i>2</i>
<i>List of Acronyms</i>	<i>3</i>
INTRODUCTION.....	7
SPM Start-up: Definitions and Scope.....	7
Minimum Requirements for an SPM Start-up.....	8
i. Political vision and engagement.....	8
ii. Peacebuilding strategy	9
iii. Integrated assessment and planning	9
iv. Partnerships and coordination	0
v. Funding	1
vi. Headquarters backstopping resources	1
vii. Indicators and benchmarking	2
viii. Communication strategy and public information	3
Roles and Responsibilities of DPPA-DPO Regional Divisions in SPM Start-up.....	4
CHAPTER 1: PRE-MANDATE.....	16
1.1 The Secretary —	6
1.2 Strategic Assessment	7
1.3 Technical Assessment	8
1.4 Mission Concept	9
1.5 Planning Team	0
1.6 Interaction with Legislative Bodies on Mission Mandate	2
1.7 Funding and Mission Budget	3
1.8 Advocacy and Communication	2
1.9 Potential Synergies between Mission Closure and SPM Start-up.....	2
CHAPTER 2: INITIAL OPERATIONAL CAPABILITY.....	9
2.1 Advance Team.....	0
2.2 Mission Plan	0
2.3 Mission Support Concept and Mission Support Plan	3
2.4 Human Resources	3
2.5 Mission Infrastructure.....	8
2.6 Safety and Security	8

2.7	Status of Mission Agreement (SOMA).....	0
2.8	Conduct and Discipline of Mission Personnel.....	1
CHAPTER 3: FULL OPERATIONAL CAPABILITY		3
3.1	Mission Leadership	3
3.2	Mission Support.....	4
3.3	Transfer of Technical Responsibilities	4
3.4	Development of Strategic Priorities on the Ground	5
3.5	Mission SteadyState	5
Annex I: Overview of SPM Start-up Process.....		8
Annex II: SPM Start-up Checklist.....		9
Annex III: Mission Managers Start-up Checklist.....		8
Annex IV: Roles and Responsibilities of Main UN Partners in SPM Start-up.....		5
Annex V: Further Guidance		60

INTRODUCTION

Special political missions (SPMs) are among the most effective tools at the disposal of the United Nations to advance preventive diplomacy, conflict prevention and resolution, and sustainable peace. For the purpose of this Guide, SPMs are broadly defined as UN civilian missions deployed for a limited duration to support Member States in good offices, conflict prevention and resolution, sustaining peace, political transitions, elections, ceasefire monitoring or other specific technical mandates as requested by the Security Council or General Assembly, and sometimes by the host government. They include missions headed by Special, Executive and Personal Representatives, Envoys, Coordinators and Advisers of the Secretary-General and regional offices.¹ They may or may not be based in the actual country or region of coverage.² They may be deployed alongside other UN or non-UN field missions³ and the UN Country Team (UN agencies, funds and programmes based in-country). In certain instances, a country or region can have more than one SPM or peacekeeping operation (PKO) concomitantly.⁴

SPMs are deployed under Chapter VI of the UN Charter and as such do not have an authorization from the Security Council to use force (and thus no capacity to do so). Their core mandate is political, and they are deployed on the basis of consent from the host government. SPMs vary considerably in their mandates, scopes, structures and approaches. Many of them operate in complex and unstable political and security situations that are characterized by inter-communal armed conflict, national and regional interests, refugees and displaced persons, and cross-border threats such as transnational organized crime, violent extremism and terrorism.

SPM Start-up: Definitions and Scope

In broad terms, the start-up process of an SPM covers the period from when discussions begin on the possibility of deploying an SPM, through the launch of a strategic assessment process, up to the point when an advance team⁵ is on the ground and operational issues have been sufficiently addressed to allow the team to begin and sustain its activities. The initial discussions can take different forms, including, among others, internal UN meetings and discussions with Member States and host governments. Sometimes such discussions can also take place in parallel to UN involvement in a political or peace process.

During start-up, the main priority is to bring internal mission processes, structures and services to an operational capability so that mandate implementation can begin across

¹ From a budgetary perspective, SPMs also include sanctions monitoring teams, groups and panels, and other entities and mechanisms, which have their own standalone standard operating procedures.

² Some SPMs may be deployed at Headquarters or in a third country outside the country or region of coverage (e.g. the Special Envoy for Syria is based in Geneva).

³ For example, field missions of regional organizations such as the African Union and the European Union.

⁴ For example, there are several SPMs and PKOs deployed in the Middle East, such as UNSCO, UNSCOL, UNTSO, UNIFIL and UNDOF.

⁵ An advance team may be deployed ahead of the establishment of the mission (e.g. UN Mission in Colombia, 2016) or ahead of the start of mandated operations (e.g. UN Integrated Office in Haiti, 2019).

the mission area. The objective of a start-up is to enable the mission to reach an initial operational capability (IOC) that allows the new mission to start operating independently and eventually build itself towards a full operational capability (FOC). IOC is usually a hand-off point between the Advance Team and the new mission.

This Guide covers three separate start-up phases:

- 1) Pre-mandate
- 2) Initial operational capability
- 3) Full operational capability

Although conceptually distinct, the various phases of the start-up may overlap. Mission deployment cycles are not sequential but rather run in parallel. The intensity and scale of each phase varies from mission to mission and depends on the context, resources, host-government cooperation, political dynamics and support from key stakeholders, such as the Security Council.

In some instances, an SPM start-up may occur when an existing PKO or SPM withdraws and a new political mission is established.⁶ These cases are commonly referred to as

mission but should be treated instead as a start-up for strategic, operational, legal and tactical purposes. Furthermore, a transition should be viewed as an opportunity for the strategic repositioning of the entire UN system in a country or region following the withdrawal of a field presence.

Minimum Requirements for an SPM Start-up

A number of activities, outputs and deliverables are considered critical to support the start-up of an SPM. These minimum requirements are critical in the pre-mandate phase and should inform SPM start-up planning until the mission achieves full operational capability. Concomitant consideration should be given to each requirement; therefore, the list below is not presented in terms of priority. Instead, the requirements should be seen as key criteria to ensure an effective and efficient start-up process.

i. Political vision and engagement

The decision to establish an SPM is inherently political. It will be triggered by a political situation in a given country or region and takes into account the interests of various key stakeholders, such as the host government and regional and international partners. The political vision of the mission is thus the foremost authoritative guidance for the start-up. It anchors the discussions on start-up planning and ensures alignment of the planning with the overall strategic priorities of the mission.

⁶ An SPM to SPM transition for Somalia occurred from UNPOS to UNSOM; in Burundi an SPM to SPM transition occurred from BINUB to BNUB and then from BNUB to MNUB; and for Haiti a transition occurred from a PKO to an SPM (MINUJUSTH to BINUH). Transition contexts are distinct from those in which an existing mission is reconfigured.

Headquarters and the future mission leadership must be engaged in the early stages of the start-up process and informed by engagement with the host government and concerned regional and international partners. Ideally, the future mission leadership should be selected and appointed early on to allow involvement in developing a political vision and to ensure the vision drives start-up planning.

Clear direction from the Secretary-General⁷ and the USG DPPA, through their offices, is critical to ensure consistency of the start-up process with the political objectives and considerations that frame the mission. The Mission Concept is developed by Headquarters to articulate the strategic and political objectives of the mission, informed by recommendations from the strategic assessment and priorities of the host government. It is approved by the USG DPPA in the post-mandate phase.

Part of the political vision includes having an exit strategy for the SPM as an important element of the Integrated Assessment and Planning (IAP) and the Secretary-General's development of consistent and coherent UN transition processes.⁸

ii. Peacebuilding strategy

SPM start-up planning should be guided by an inclusive peacebuilding approach. Drawing on the political vision articulated by the mission leadership, and in consultation with all concerned (local, national/central, regional and international stakeholders), an inclusive peacebuilding approach should involve a range of measures that aim to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict and to lay the foundations for sustainable peace and development, including by strengthening relevant capacities at all levels as part of the entry, not exit, strategy. The UN Peacebuilding Commission (PBC) can play an important role in building political buy-in and multi-stakeholder strategy, as well as synergies with relevant UN Peacebuilding Fund (PBF) initiatives. DCO and the Office of the Resident Coordinator (RCO) can also provide advice to ensure synergies and complementarity with the UN Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF) and UN Country Team (UNCT) programmatic interventions.

iii. Integrated assessment and planning

Integrated assessment and planning is intended to maximize the individual and collective impact of the context-specific peace consolidation activities of the UN system. SPM start-

⁷ This can be obtained, for example, through the Executive and Deputies Committees (EC/DC). The Haiti transition was a fast-paced process comprising several moving parts: 1) the drawdown and withdrawal of the multidimensional PKO; 2) the liquidation of the multidimensional PKO; and 3) the start-up of the SPM. What brought those parts together was the Secretary-General's Planning Directive on Haiti, in line with EC decisions. While the Directive was clear in identifying deliverables and setting out responsibilities within specified timelines, its issuance was subject to the Council mandate, which was decided short of four months before the start of the political mission.

⁸ In line with EC decision 2018/38. Please note that some SPMs, such as regional offices, may not need an exit strategy given that their role is preventive and longer-term.

established where a UNCT has some presence, including an in-country or regional Resident Coordinator. In many instances, the deployment of an SPM follows the UN participation in a political or peace process, during which UN officials may have established intimate relationships with key actors, conducted a gender-sensitive conflict analysis and gathered a wide range of information that should be used in the start-up process. SPM start-up planning also needs to conform to the minimum requirements stipulated in the IAP Policy.

The IAP Policy commits the UN to maximize the individual and collective impact of the Organization in conflict and post-conflict settings. It applies in all settings where there is a UNCT and a multi-dimensional PKO or a field-based, country-specific SPM. Regional offices and offices of Special Envoys and Advisers are not covered by the IAP Policy; however, adherence to the principle of integration⁹ and to the provisions of the IAP Policy by such presences is considered a good practice. The policy sets out the mandatory minimum requirements for assessment and planning in conflict and post-conflict settings, whilst ensuring significant flexibility in the way that these requirements are met.

The minimum requirements as stipulated in the IAP Policy are:

- 1) Joint conduct of strategic assessments as the basis for individual and collective planning;
- 2) Common UN vision, priorities and responsibilities;
- 3) Integrated mechanisms at Headquarters and in the field for coordination, analysis and strategic decision making;
- 4) Integrated monitoring and reporting used for decision-making and mutual accountability.

iv. Partnerships and coordination

Given the number of actors involved in a mission start-up, communication with relevant Secretariat entities, agencies, funds and programmes and broader UN partners is crucial. Coordination mechanisms need to be established as early as possible. Early engagement with UN partners is key to ensuring better preparation and effective support. The Regional Division has the responsibility for setting up coordination platforms. Coordination needs to take place both at HQ and field levels, with the field assuming greater responsibility for coordination once the Advance Team is deployed.

The process for system-wide coordination at the early stages of planning usually follows the IAP Policy.¹⁰ Where necessary, planning processes can also be launched through

⁹ The principle of integration emerging from conflict by engaging political, peacekeeping, humanitarian, human rights and development analysis and strategic objectives in a coherent and mutually supportive manner.

¹⁰ According to the Policy on Integrated Assessment and Planning, the consideration of a reconfiguration or establishment of a field presence triggers a system-wide coordination and planning process, including establishment of an integrated task force and the conduct of a Strategic Assessment. The different requirements, processes and tools forming part of the IAP Policy are detailed in the respective policy and handbook and should be fully taken into

decisions issued by the EC/DC, which focuses on providing guidance on priorities, roles and responsibilities for the start-up process. The Secretary— provides instructions to the UN system at Headquarters and in the field on how to manage a planning process. Best practices show that planning and implementation of a start-up should be moved from Headquarters to the field as early as practicable, and that early establishment of functional and purposeful coordination structures, at Headquarters and in the field, as well as between Headquarters and the field, is determinant for improved future cooperation, coordination and information flow.

v. Funding

Securing funding throughout the mission start-up is crucial, as operational planning is highly dependent on the availability of financial resources. Different funding options need to be considered for pre/post-mandate processes and before the approval of the miss

—up represents a collaborative effort by all stakeholders and requires both substantive and operational inputs. Based on these inputs, the final budget document is formulated by DMSPC/OPPF/FOFD in line with the established budget methodology and format. Yet even in the best cases, funding arrangements for the start-up of SPMs still present unique challenges. One often encountered is when the timing of the issuance of the mission mandate does not align with the UN budgetary calendar, falling outside the regular sessions when the ACABQ and the Fifth Committee meet to consider the UN regular budget, and the SPM budget within it.¹¹ This creates an immediate need to obtain bridge funding (such as extra-budgetary funding, Unforeseen and Extraordinary Expenses (UEE) or commitment authorities) for the mission until a regular budget can be prepared and approved by the budgetary committees, a process that can take a few months.

vi. Headquarters backstopping resources

Dedicated HQ backstopping capacities and resources are needed throughout the life span of a mission, especially during mission start-up, when there is a need to lead and coordinate critical start-up tasks.¹² DPPA senior managers should ensure that backstopping needs are in place from the outset of the start-up process by temporarily relocating staff within their respective Divisions or exploring temporary support from across Departments. Options to create new posts through extra-budgetary funds or the future mission budget should also be explored.

account in the start-up of a mission. The planning team responsible for an SPM start-up should familiarize themselves with the policy and respective guidance and request support from the Guidance and Learning Unit of DPPA/PMD for their implementation if required.

¹¹ The regular sessions usually start in the fourth quarter of the year.

¹² The Secretariat does not have a dedicated mechanism to fund the backstopping needs of SPMs, as described in the 2011 report of the Secretary-General on funding and backstopping arrangements for special political missions (A/66/340), which made proposals still pending decision by the General Assembly. In the meantime, the Secretariat has developed *ad hoc* mechanisms for fulfilling backstopping needs, including the inclusion of backstopping posts in the SPM budget (and, in the start-up phase, in UEE account or Commitment Authorities), or relying on extra-budgetary resources for additional capacity.

vii. Indicators and benchmarking

A central challenge for the international community in supporting countries emerging from conflict is to determine when a UN field-based mission has accomplished its objectives and can safely be reconfigured or withdrawn. Security Council or General Assembly mandates are often formulated at a strategic level rather than providing defined criteria to track and measure progress.¹³ As a result, there is a possibility for either open-ended missions or precipitous mission withdrawals. It is in this context that the Security Council has increasingly requested the introduction of benchmarks in countries where PKOs or field-based, country-specific SPMs are deployed.

seen as a target that has been defined by an existing standard, a minimum requirement for something to work, or the performance of a leading actor in a field of competition (i.e. a best practice). A benchmark can be defined more specifically as a concrete point of reference (in the form of a value, a state or a characteristic) that has been verified by practice (in the form of empirical evidence, experience or observation) to lead to fulfilment of more overall objectives or visions (in isolation or together with the fulfilment of other

benchmark as a point of reference.

Benchmarks are now frequently requested and used, even during an SPM start-up, but there is still a lack of clarity regarding their purpose, scope and intended impact. The Policy on UN Transitions in the Context of Mission Drawdown and Withdrawal firmly establishes the requirement for all missions, including SPMs, to identify clear objectives and performance measures, such as benchmarks, once mandates have been issued.

Broadly speaking, there are two main reasons why the Security Council and the General Assembly request benchmarks:

Situational awareness: Council members hope that benchmarking will contribute to more robust and systematic progress in monitoring and reporting by missions. Ultimately, Council members expect to acquire improved situational awareness, enabling them to take better decisions on when and how to reconfigure or draw down UN missions.

Accountability: The formulation of benchmarks and the development of associated indicators are expected to establish clear criteria against which progress is measured and roles and responsibilities of those involved are clarified, thus increasing mission and host government accountability.

For the mission, the most common purposes of benchmarks are:

tracking and reporting progress;

¹³ Not all SPMs have Security Council formulated mandates. Some are initiated by the Secretary-General with no Security Council review mechanisms. Some are established on the basis of General Assembly mandates, e.g. the Office of Special Envoy on Myanmar.

- direction and prioritization;
- host government engagement and commitment;
- mission management.

While the language differs across missions, benchmarks broadly fall into the following categories:

- political dialogue and elections;
- stability and security;
- governance and rule of law;
- extension of state authority;
- human rights, WPS and other protection related mandates.

Separately, SPMs use performance measures for different purposes, for example to assess progress made towards key mandated tasks, or to achieve key political or other milestones established by the legislative bodies. These measures can be used as performance indicators. _____ as well as reference points for potential transitions, as in the case of benchmarks adopted for a limited number of SPMs in the past. These different performance measures should

_____ framework. In addition, and depending on the context, they can be reflected in the Mission Concept, ISF and/or UN Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF).¹⁴ In order to establish a coherent results framework, baseline indicators¹⁵ must be considered during the start-up at both the strategic and operational levels.

When the mission is tasked with the development of indicators and benchmarks, best practices recommend that the UNCT, host government, Member States, and regional organizations, where relevant, should be consulted.

viii. Communication strategy and public information

Successful start-up of an SPM relies on a strong communications strategy designed to build awareness and an accurate understanding of the mission mandate, manage expectations and generate trust, and garner political and public acceptance of the role of the new UN entity. A communications and public information strategy is vital during a start-up. Such a strategy, at Headquarters and in the field, must be developed as early as possible and tailored to the specific context of the country/region and mandate of the mission. Involving the in-country UN Communication Group (UNCG) is essential to

¹⁴ Advice could also be sought from Monitoring and Evaluation (M&E) experts located in the Office of the Resident Coordinator and the UNCT.

¹⁵ It is important to note that indicators and benchmarks do not have causal linkages to outputs, outcomes or expected accomplishments. Instead, they are used to measure progress of an intervention towards a desired end-state. These indicators could also be guided by the indicators used to measure progress of the achievement of the Sustainable Development Goals.

Roles and Responsibilities of DPPA-DPO Regional Divisions in SPM Start-up

SPM start-up is generally the responsibility of the regional division of DPPA-DPO (hereafter referred to as Regional Division) that covers the respective country/region in which the mission will be established. There are instances when the start-up will be entrusted to other divisions or offices either as a lead or in partnership with DPPA. Examples include an electoral observer mission that falls under the responsibility of the Electoral Assistance Division (EAD)¹⁶ of DPPA, or a mission with a specific mandate that entails expertise in a technical area, such as chemical weapons.¹⁷ While the Regional Division is the main driver of the start-up process, close partnership, cooperation and consultation with various UN entities is crucial for a successful start-up (see Annex IV on roles and responsibilities of main UN partners). The Regional Division, together with the Planning Team when established, is typically entrusted with the following tasks:

- Convene and chair the ITF (or IATF) to develop the Secretary-General Directive, coordinate and lead strategic assessments/reviews or other Headquarters-based planning processes. This includes coordinating with DPPA/OUSG on funding, DOS/DSA on mission support, DMSPC/OPPF/FOFD on financial/budgetary issues, UNDSS on security issues, OLA on legal matters, including the drafting and negotiation of the SOMA/SOFA or office agreement.

- Coordinate with gender experts in DPPA/PMD/GPS, UN Women and, in cases of transition from a PKO, DPO/OUSG/GU, from the start of the process to ensure that the women, peace and security (WPS) agenda and gender perspectives are fully incorporated in the mission planning and start-up.

- Liaise and engage with UN legislative bodies, relevant UN entities at Headquarters and in the field, as well as the host government, non-state actors,¹⁸ Member States, regional organizations and IFIs.

- Finalise the Secretary-General's report to the President of the Security Council, on the establishment of the mission and modalities of its mandate.

- Establish a planning team and determine surge requirements.¹⁹ The Planning Team will need to develop a Mission Concept.

- Undertake mapping of UN actors and capabilities on the ground (e.g. UNCT,²⁰ field missions in-country or in the region, Regional Service Centres, Regional Commissions). UNCTs and Regional Commissions have in the past provided logistical and administrative support to newly established SPMs.

¹⁶ For example, the United Nations Electoral Observation Mission in Burundi (MENUMB).

¹⁷ For example, the OPCW-UN Joint Mission on the elimination of Syrian chemical weapons and the Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL (UNITAD).

¹⁸ Including civil society organizations, women and youth groups, and business communities.

¹⁹ The Planning Team will comprise dedicated staff from the Regional Division covering the country/region complemented as needed by additional staff with specific thematic expertise, such as strategic planning, gender/WPS, mediation, peacebuilding, human rights, rule of law, etc. The Planning Team may be established prior to the issuance of a Security Council mandate.

²⁰ Capacity mapping of the UNCT is usually conducted by the RCO with support from DCO.

Liaise and coordinate with DPPA/OUSG to define a pre-mandate funding strategy as soon as there are discussions about potentially establishing a SPM. This can include preparing extra-budgetary and/or UEE proposals, including commitment authorities, for pre-mandate activities, such as funding posts of the Planning Team. Contribute to the development of the first resource plan and/or RBB and other — -up budget, based on the Mission Concept or similar strategic planning document.

Support DPPA/OUSG, which coordinates closely with DOS/DSA and DMSPC/OPPF/FOFD, in preparing the presentation of the SPM regular budget to the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ) and the Fifth Committee.

Liaise and coordinate with relevant substantive offices as soon as possible, such as DPPA/PMD, DPPA/EAD, DPPA/PBSO, DCO, DPO/OROLSI, DPO/OMA and PD, OHCHR, OSRSG-SVC and OSRSG-CAAC, when the likelihood of including related elements in the SPM mandate is identified. Early engagement ensures that the specific requirements, parameters and processes applicable are catered to and incorporated in the overall planning and timelines.

With the assistance of DOS/DSA, identify mission support requirements (services, material, financial and human resources) and infrastructure requirements of the mission for mandate implementation.

With the assistance of UNDSS, identify security requirements.

SPM start-ups, including: contributing to preventing and/or resolving violence/conflicts and building resilience; strengthening partnerships for prevention and resilience; achieving a learning, innovative working culture that takes forward the vision of the Secretary-General on geographical diversity and gender representation; women peace and security; youth participation and empowerment, etc.

In collaboration with DPPA/OUSG, develop key messaging and a communications strategy with DGC and UNIC, as needed.

CHAPTER 1: PRE-MANDATE

The pre-mandate phase begins with informal discussions on the possible deployment of an SPM to support the resolution of a particular political situation or to fulfil regional tasks and ends with the formal approval of the mission mandate. The starting point for the pre-mandate phase will vary across contexts depending on whether there is a pre-existing SPM or PKO, as well as political dynamics on the ground and negotiations with UN legislative bodies. When an SPM or PKO withdraws, the start-up for a new SPM should in principle still follow the following elements presented below.

Although an SPM start-up does not follow a strict linear process, distinct concrete steps can be identified during the early stages when an SPM is being considered and planned. These different steps include the following critical planning processes and products: Secretary-

Mission Concept, Mission Support Concept, Security Risk Assessment, configuration of a Planning Team, interaction with legislative bodies on mission mandate, mission funding, staffing structure and strategy, and an advocacy and communications strategy.

1.1 The Secretary

A Planning Directive incorporates guidance of the Secretary-General to the senior

21

The Directive is then followed by the regular UN planning process as outlined in the IAP Policy, where and if applicable, taking into consideration the specificities outlined in the Directive.

Planning Directives bring the UN system together around key parameters at the early stages of the planning process, creating a roadmap and assigning clear roles and responsibilities to the UN actors involved. This early agreement helps ensure cohesion and coordinated planning throughout the process. Planning Directives also serve as an accountability framework for all the actors involved, whether they are leading the planning process or contributing to it.

In most instances, the Regional Division would participate in drafting the Planning Directive with EOSG.²² In some circumstances, EOSG may decide to issue a Planning Directive unilaterally.²³

In terms of finalizing a Planning Directive, the document is usually consulted with the Integrated Task Force (ITF) and, to the extent possible, the UNCT. Most Planning

²¹ Interoffice Memorandum from the Secretary-

²² The Strategic Planning and Monitoring Unit of EOSG.

²³ There might be instances where no Planning Directive is issued, or a draft Planning Directive is developed but never formalized or endorsed.

Directives reiterate and reinforce the principles stipulated in the IAP Policy and aim to provide clarity on deliverables, timelines, roles and responsibilities.

1.2 Strategic Assessment

The decision to establish an SPM can be triggered by various factors and/or actors linked to the political situation in a given country or region. In order to make an informed decision on whether and how the UN will engage politically in such situations, all relevant parts of the UN need to come together through a Strategic Assessment process that is undertaken and coordinated through an ITF, Inter-Agency Task Force (IATF) in non-mission settings, or a similar HQ coordination body that ensures coherent and consistent UN engagement in a given country or region.

A Strategic Assessment brings together multiple UN political, security, development, humanitarian and human rights entities to jointly develop a shared understanding of a conflict or post-conflict situation, the role of stakeholders and core peace consolidation priorities, and to propose options for UN engagement on the basis of an assessment of risks and opportunities. UNCTs are always included in the assessment process. A Strategic Assessment must be gender responsive, and gender experts at Headquarters and on the ground must be engaged in the process from the beginning.

Ahead of a mission start-up, a Strategic Assessment provides the basis for the development of recommendations on the nature and (re)configuration, resource requirements and timelines, including drawdown or withdrawal, of UN engagement for the consideration of the Secretary-General and, when required, the Security Council.

In principle, the decision to launch a Strategic Assessment is made by the Secretary-General, the Executive Committee or an ITF at Director level or above. A number of entities or actors can also propose the conduct of a Strategic Assessment, including a member of the Executive Committee; a member of the ITF; the head of a UN field mission; or the Resident Coordinator and/or Humanitarian Coordinator representing the UNCT. However, there can be instances when the Security Council requests a Strategic Assessment or a Strategic Review. In such instances, the two terms may be used interchangeably. Furthermore, the Council may also request a Strategic Assessment or Review led by an external person (as has been the case for UNAMA, UNAMI, UNOWAS). In these instances, the modalities of the review are different from the IAP modalities, though the IAP principles should still apply and can be referred to during the exercise.

Strategic Assessments are conducted in all cases where a field-based SPM is deployed alongside a UNCT, or where such presence is being considered. A field-based SPM is defined as an in-country political mission or office implementing a mandate from the Security Council or General Assembly; it is distinct from non-resident envoys and advisers; panels, monitoring groups and similar expert bodies; or regional offices (SPMs with regional mandates covering multiple countries). While a Strategic Assessment is not required for such mission contexts, as they are not bound by the IAP Policy, special envoy

and adviser offices and regional SPMs are strongly encouraged to adhere to the Strategic Assessment process and to the principles of integration.

A Strategic Assessment produces a report consisting of the following elements:

- A shared **conflict analysis** ;

- **Priority objectives** that identify what the country needs *with or without a UN presence* to achieve peace consolidation;

- **Strategic options** that specify the overall approach of the UN, implications for coordination (especially for humanitarians) and a risk analysis.

Once a Strategic Assessment is completed, the findings are usually submitted to the EC/DC for review and approval. Based on the options set out in a Strategic Assessment report, the Secretary-General decides, usually through the EC/DC, what form the UN engagement should take and/or provides further strategic guidance as needed.

In the few cases where the UN system is not able to conduct a Strategic Assessment for political or security reasons, relevant UN entities may opt for an assessment that follows the same general guiding principles of a Strategic Assessment.²⁴

During a Strategic Assessment, the role of the Regional Division may take many different forms depending on the situation in the country or region and whether there is an existing UN field presence. The lead division/office should:

- Coordinate the Assessment and lead the drafting of the report that stems from the Assessment;

- Undertake preparations with key stakeholders such as the RCO and regional offices for the overall process to succeed (e.g. drafting TOR, collecting and sharing key documents);

- Ensure appropriate engagement with the UNCT and mission on the ground; and

- Ensure engagement with the national authorities; regional organizations; civil society representatives of the business community; and donors.

1.3 Technical Assessment

With the Strategic Assessment report finalized, the next step of the pre-mandate phase is the conduct of Technical Assessments that elaborate on the operational, security and mission support requirements of the mission in more detail. Multiple Technical Assessments focusing on different issues can be conducted simultaneously.

A critical component of a Technical Assessment is a Technical Assessment mission

²⁴ For example, the assessment prior to the start-up of OESG-Yemen.

centres if applicable. A TAM works within the strategic parameters set by the Strategic Assessment, and the Secretary-

on the operational, security, technical and tactical aspects of the start-up, including the mapping of existing UN capacities and assets. A TAM is usually led by the lead department or office that is a subject matter expert for the issue of assessment, and participation will be usually limited to other subject matter experts. For example, a TAM addressing security of personnel and premises may be conducted simultaneously with a separate TAM focusing on security sector reform. The results of a TAM may be used to feed into other planning documents, such as the Mission Support Concept or human resources strategy.

As needed, a Technical Assessment and TAM can look at staffing structures, usually at the broad level, of specific mission components. For example, a Technical Assessment on security sector reform may suggest preliminary staffing structures to address the related strategic priority. But in doing so, it is vital that any suggested staffing structures

components are avoided to the extent possible. Finally, it is important to note that any suggested staffing structures developed during this stage are only preliminary, and that the mission structure will be further guided by the mission mandate, Mission Concept and guidance from DPPA/OUSG.

1.4 Mission Concept

Following the Strategic Assessment, the development of a Mission Concept is initiated (and will only be finalized after the mandate is issued). This strategic planning document articulates a broad direction to the mission on mandate implementation and its priorities. Development of a Mission Concept takes place alongside negotiations on mandate with UN legislative bodies. Accordingly, the Mission Concept may be revised and must be finalized only once a mandate is adopted. The Planning Team has the responsibility for developing the Mission Concept and the USG DPPA signs off on the document. The Planning Team will then submit the document to the Head of Mission (HoM) to implement, via the development of a Mission Plan.

The Mission Concept is based on phases, covering start-up, sustainment and end-of mission phases. The Mission Concept in a start-up phase will focus on the establishment of the mission and its initial capabilities and strategic priorities, as well as priority tasks to demonstrate the arrival and deployment of the mission in the country or situation. Overall, the minimal elements to be included in the Mission Concept are:

- Phasing and timelines, and IOC/FOC criteria;
- Strategic priorities and/or objectives for the new mission to operationalize via a Mission Plan;
- Comparative advantage assessment of the mission vis-à-vis other UN and non-UN actors, particularly regional organizations;
- Uniformed personnel numbers, if applicable, and key tasks to be performed (e.g. when UN Guard Units, military or police personnel are deployed);

- Support concept for the start-up phase, which will be elaborated in a separate Mission Support Concept document;
- Operational and security concepts, including police CONOPS if it constitutes a substantial part of the mandate;²⁵
- Broad mission structure, including individual components and how they interrelate;
- Coordination between a closing and a start-up mission in a transition context, including clear articulation of common objectives and priorities, as well as substantive linkages and complementarity between the two missions and the transition of substantive tasks, if applicable, from one to the next.

The above-mentioned elements are usually developed in detail through a Technical Assessment.

1.5 Planning Team

From the moment discussions start on the establishment of a new mission, the Regional Division, in consultation with DPPA/OUSG, should establish a planning team, mobilising the necessary expertise from the competent parts of the UN system, in particular DOS/DSA, DMSPC, UNDSS and other relevant entities, including other SPMs or PKOs.

Mobilisation of members of the Planning Team is often a negotiated process between offices and dedicated capacity might not be available at the outset. Support to this process is also provided by EOSG. Agreement at the highest leadership level, through the EC/DC, is helpful in facilitating mobilisation of early planning capacity from system-wide entities. Initial planning capacity can also be mobilised across DPPA-DPO regional teams.²⁶ Members of the Planning Team can be dedicated staff working on the start-up full-time, or they can be on loan on a part-time basis to focus on specific thematic issues and processes.

Start-up is an intense process requiring swift decision and substantive technical experience. Therefore, it is highly recommended that the Planning Team has at least one senior participant with substantive and operational experience in start-up, as well as, ideally, a strategic planner to provide technical guidance, best practices and operational support for the start-up.

When a start-up is complex and multi-dimensional in terms of mandate delivery, and/or coordinate, centralize and drive the planning process by bringing in different thematic actors as needed during the start-up.²⁷

Where the planning burden exceeds what can be mobilized through existing Secretariat resources, and based upon a clear indication of intent to establish a mission, dedicated

²⁵ For example, BINUH, UNITAMS and UNSOM.

²⁶ Regional teams should strive to develop in-house planning capacity by ensuring staff access to training on mission planning and start-up.

²⁷ The start-up of UNI.....

resources may be acquired in support of the planning effort. These requirements may be funded through extra-budgetary sources or, depending on the urgency, through the Secretary-General's unforeseen and extraordinary expenses (UEE).²⁸

1.6 Interaction with Legislative Bodies on Mission Mandate

There are three main mechanisms for establishing an SPM:

- 1) A resolution/decision by the Security Council;
 - 2) A resolution/decision by the General Assembly;
 - 3) An initiative of the Secretary-General, notification of which is provided to the Security Council.
- 1) The adoption of a resolution or Presidential Statement by the Security Council: The Regional Division prepares a report based on the Strategic Assessment, the Technical Assessment and Executive Committee decisions and transmits it to the Secretary-General. The Secretary-General reviews and approves the report and presents it to the Security Council. Based on the recommendations in the Secretary-General's report and/or briefings by the Secretariat, the Security Council adopts a resolution or Presidential Statement establishing the mission.
- 2) The adoption of a resolution by the General Assembly: Before the General Assembly adopts a resolution, the Secretary-General reports whether additional resources would be required to implement the resolution in the form of a statement on programme budget implications (PBI).²⁹ Once the resolution is adopted, the Secretariat, through the Regional Division, will initiate the SPM start-up process.
- 3) An exchange of letters between the Secretary-General and the President of the Security Council: In such cases, the Regional Division, in consultation with the ITF when applicable, prepares a note from the USG DPPA to the Secretary-General justifying the establishment of the mission and its functions, and prepares a draft letter from the Secretary-General to the President of the Security Council informing the members of the Council of his/her intention to establish a mission and outlining its tasks.³⁰ After consultations, the President of the Security Council writes back to the Secretary-General stating his/her intention of the Secretary-General as stated in his/her letter. The process to reach consensus with Member States, including the host country, on the mandate of the new mission may be lengthy. It is thus essential to prepare the Secretary-General's report following broad consultations with Council members and the host country. This mechanism generally applies to most good offices and peacemaking missions, including most of the Special Envoys supporting political and peace processes.

²⁸ See Section on Funding in the Introduction.

²⁹ For the GA to adopt any resolutions, a statement of Programme Budget Implications (PBI) is needed. Please consult DMSPC for details.

³⁰ For sample letters, contact DPPA/OUSG.

The S_____

or the General Assembly to establish an SPM is important, while respecting the prerogatives of these bodies. This process enables necessary linkages between the political imperatives identified by Member States with the operational requirements on the ground. Engagement of the Regional Division in the decision-making process, including informing the ITF or equivalent as appropriate, is therefore critical.

Some thematic peace and security areas (e.g. children and armed conflict) often have standard language for mandates. However, in other cases, mandates can be quite specific, if not unique (e.g. electoral observation for MENUB and ceasefire monitoring for the UN Mission in Colombia), reflecting the particular needs and circumstances on the ground. In such instances, the Regional Division, in consultation with relevant thematic offices, should be prepared to explain to Member States the concept and reasoning behind the Secretary-_____

Throughout the process, it is important to take into consideration the needs, priorities and _____

conveyed by the host government (e.g. re_____

Where an SPM is deploying to monitor or implement agreements reached between the government and a non-state actor, due regard will need to be paid to its expectations and requirements, and the impartiality of the UN role. Expectations on all sides must be managed: the newly established SPM cannot and should not attempt to fulfill all requests from the host country. In some instances, the UNCT or non-UN entities may be better placed to deliver specific tasks.

Specificities of regional offices³¹

The process of establishing regional political offices or envoys can vary as the genesis and scope of their mandates are likely to differ from a country-specific SPM triggered by a specific conflict or political crisis. Regional offices are usually mandated to carry out good offices and work with the governments of the region on issues relevant to preventive diplomacy, as well as to facilitate coordination and information exchange with and among regional and sub-regional organizations. They also help coordinate the UN system and other partners in the region they cover. DPPA needs to have a clear justification as to why a regional office should be established and what its mandate should be.

A mapping of relevant actors in the region (regional organizations, diplomatic missions, UN missions, UNCTs, regional offices of agencies, funds and programmes, UNDSS, etc.) should be undertaken and consideration given to how the regional office would operate with these actors. Consultations will also need to be undertaken with countries in the region to agree on priorities. The Secretary-General may decide to dispatch a strategic assessment mission to the region under consideration to review priority needs and challenges confronting the sub-region and define appropriate strategies to address them.

³¹ Regional offices here refer to missions such as the UN Regional Office for Central Africa (UNOCA), the UN Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS) and the UN Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia (UNRCCA) rather than a sub-regional office within an SPM that has a mission headquarters.

To date, all regional offices have been established through an exchange of letters between the Secretary-General and the President of the Security Council.

Specificities of envoys, advisers and personal representatives

In the exercise of his/her good offices, the Secretary-General may appoint Special and Personal Envoys, Special Advisers and Personal Representatives to carry out these functions on his/her behalf. When the appointment of such envoys is not formally requested in a decision from a legislative body, the Secretary-General may make an exchange of letters with the President of the Security Council to inform the latter of his/her intention to establish the office of the envoy. When the President of the Security Council informs the Secretary-General that the Council has no objections to the establishment of the office, an SPM can be established. Alternatively, the SPM can be established once there is a decision from the Security Council or the General Assembly requesting the Secretary-General to make such an appointment.

Specificities of sanctions monitoring teams, groups and panels, and other entities and mechanisms

Sanctions regime panels, groups and monitoring teams are established by decisions of the Security Council. The Security Council Affairs Division (SCAD) within DPPA is responsible for their planning and establishment. SCAD has developed a specific Standard Operating Procedure (SOP)³² outlining the steps required for the start-up of a new Security Council sanctions regime, bearing in mind that there are steps that can be taken prior to a Security Council resolution being adopted and others that can only be taken subsequent to the adoption. The SOP highlights that the start-up process can begin well in advance of the adoption of the resolution establishing the regime, the Committee and the Panel/Group of Experts. As preparation progresses, it entails action in SCAD and engagement with interlocutors outside of SCAD, particularly with the Executive Office of DPPA-DPO, relevant DPPA-DPO desks and Security Council/Committee members.

It should be noted that by the time the Security Council or General Assembly adopts a resolution (or, sometime, in the case of the Security Council, a Presidential Statement) on establishing a new SPM, or the President of the Security Council takes note of the Secretary-.....-up planning should have been well advanced. At the same time, while planning for a new mission needs to start well in advance of such a decision, many essential start-up tasks can only begin or be finalized once a mission is mandated.

1.7 Funding and Mission Budget

There are two distinct funding phases in SPM start-up: (i) pre-mandate funding and (ii) post-mandate funding. SPMs mandated or approved by the Security Council or General Assembly are funded from the programme budget through assessed contributions from

³² See SOP on the Start-up of a UN Security Council Sanctions Regime, 2 October 2020.

Member States. However, in most cases, before a mandate is issued, mission start-up is —
 -budgetary (XB) funds or by UEE, as explained below. In some cases, an early commitment authority approved by the General Assembly could also be required prior to the submission of a regular budget proposal. Securing funding throughout the mission start-up is crucial as operational planning is highly dependent on the availability of financial resources.

The initial resource plan for new missions is developed by the Resource Planning and Analysis Section (RPAS) of DOS/DSA, in coordination with the Planning Team and the Field Operations Finance Division (FOFD) of DMSPC/OPPF. Depending on the delegation of authority,³³ the USG DOS or HoM (if one has been appointed) will, through the USG DPPA, request the support of the USG DMSPC in securing interim funding.

Certain budgetary rules apply across the funding spectrum:

The regular budget period, which applies to SPMs, runs from 1 January to 31 December.

The ACABQ and the Fifth Committee of the General Assembly may meet during three sessions each year (usually in October, March and May) to discuss regular budget proposals. The ACABQ may meet outside these regular sessions to consider other budgetary matters, such as commitment authority requests.

Depending on when the new SPM was created, a temporary bridge funding for mandated activities (from the date of the mandate) would be needed until a full regular budget can be prepared, submitted and approved. These bridge funding mechanisms are discussed in the paragraphs below.

Funding options available before the approval of an SPM regular budget

Before an SPM receives funding from programme budget sources, other funding options must be explored. The source(s) of these alternative funding options must be clearly identified, under the guidance of DPPA/OUSG, during the assessment phase or earlier, before the mandate is issued. This allows for quick deployment of assessment missions and subsequent deployment of staff. Start-up activities taking place prior to the approval of the mandate, and between the time the mandate is approved and the availability of regular budget resources, are normally funded from XB funds or through the Secretary-

As soon as a mandate is approved, DPPA may seek additional funds from the UEE account or dedicated assessed funding through an initial commitment authority approved by the General Assembly.

Extra-budgetary funds

³³ For PKOs and SPMs, the USG DOS is granted delegated authority until the HoM is appointed and enters on duty.

Extra-budgetary (XB) funds are voluntary contributions and may be earmarked³⁴ or un-
-Year Appeal may be used to support initial start-up activities upon the approval of the USG DPPA and are administered by the DPPA-DPO Executive Office. XB funds are not always sufficient to cover requirements; fundraising may take time, and it may also take time to receive funds, even after Member States/donors have pledged support. The lead regional division/office should consult and coordinate with Donor Relations in DPPA/OUSG.

***The Secretary _____
unforeseen and extraordinary expenses (UEE) relating to the maintenance
of peace and security***

This is one of the most common sources of short-term funding in a start-up process. Such funds can be requested by the Controller and approved by the Secretary-General. The Regional Division needs to consult DPPA/OUSG early on to receive advice on the process. DPPA/OUSG, sometimes in consultation with DOS/OUSG, submits the resource proposal to the Controller. The Controller determines whether it is suitable to meet such needs from the Secretary-_____

to the maintenance of peace and security, having in mind the ceiling of USD 8 million a year authorized by the General Assembly for the entire regular budget. Should it be considered that SPM start-up expenses would exceed the total available balance of USD 8 million, or that they would consume an inordinate portion of the USD 8 million, the Controller may decide to propose the use of an alternative funding mechanism, such as seeking the concurrence of the ACABQ to enter into commitments for up to USD 10 million. For requirements exceeding USD 10 million, the funding proposals would need to be submitted to and approved by the General Assembly.

Regular budget

DPPA leads the regular budget preparation from the earliest stages of the planning process. The first regular budget for the new SPM needs to be submitted to DMSPC/OPPF/FOFD for finalization before its submission to the ACABQ and the Fifth Committee. This should be done as early as possible after the approval of a mandate. A commitment authority may be needed to bridge the period between the issuance of the mandate and the time at which the General Assembly will approve the first regular budget for the new mission. There is therefore a need for constant engagement with DPPA/OUSG, DOS/DSA and DMSPC/OPPF/FOFD.

the mission is normally primarily responsible (e.g. development of the programme plan and programme performance measures, development of staffing tables, post justifications, cost estimates, etc.) are performed by DPPA and DOS/DSA.³⁵

³⁴ Donors may prefer to earmark their contributions for specific purposes. For example, DPPA has, in many instances, received earmarked funding for WPS-related or dedicated projects.

³⁵ In line with the OHCHR/DPKO/DPA/DFS Policy on Human Rights in UN Peace Operations and Political Missions, and within the overall framework of the IAP, DPPA consults with OHCHR regarding the structure, composition and

The Peacebuilding Fund . PBF

The PBF is a multi-donor trust fund of the Secretary-General designed as a rapid and flexible mechanism for addressing critical peacebuilding gaps in the immediate needs of countries emerging from, or at risk of relapsing into, violent conflict. It is not specifically designed to fund operational start-up activities but targets activities and programmes that are critical to the country. Discussions on the use of the PBF should also include DCO, RCO and UNCT as the agencies, funds and programmes are usually the recipients of the PBF to implement peacebuilding projects which will contribute to the delivery of the mission mandate.

Roles and responsibilities in the funding framework process

The roles and responsibilities in the funding framework process can vary considerably from SPM to SPM. The Regional Division, and the Planning Team when established, leads the process of formulating the resource requirements for personnel and operations during the start-up. It works closely with the EO to secure and administer pre-mandate funding and concurrently, through DPPA/OUSG, with DMSPC to secure and advise on post-mandate funding.

With the involvement of DPPA senior management, and in consultation with relevant substantive backstopping departments, the Regional Division, and the Planning Team when established, is responsible for:

- Engaging and liaising with DPPA/OUSG to explore pre-mandate funding options as soon as there are discussions about a potential SPM;
- Jointly with DOS/DSA, assisting the EO in preparing pre-mandate funding proposals;
- Supporting DOS in mapping capacities and resources of existing UN actors on the ground (e.g. UNCTs, SPM/PKOs, Regional Service Centres, Regional Economic and Social Commissions), in case the SPM needs to receive administrative support during start-up;
- With the assistance of DOS, and based on the mandate of the mission, identifying logistics support, security and substantive human resources requirements of the mission;
- Liaising with DPPA-DPO/EO, DOS, DMSPC and UNDSS on a regular basis, and convening and chairing coordination meetings with them;
- Contributing to the development of the first regular budget, inclusive of programme plan and programme performance information, costing sheets and post justifications;
- Through DPPA/OUSG, preparing the presentation of the SPM budget to the ACABQ and the Fifth Committee;

workforce requirements of the human rights component of the new mission, and OHCHR develops the human rights staffing proposal and justifications until such a time when the head of component is appointed.

During the mission budget preparation, consultation with UNDSS must take place at both mission and HQ levels with regard to the security component of the mission.

1.8 Advocacy and Communication

The development of an advocacy and communication strategy is a critical component of establishing an SPM. Such a strategy identifies the key constituencies, defines key messages and can be adjusted as needed throughout the start-up process. Establishing an SPM is an official process that typically takes place through diplomatic channels within the governing UN bodies. However, there is inevitably a public dimension that needs to be taken into consideration in order to respond to concerns or to correct misunderstandings or misinformation that could affect the process. The advocacy and communication strategy should cover not only members of the legislative bodies but also public communication with stakeholders, beneficiaries and the general public. The Planning Team has the responsibility for advocacy and communication efforts, with support from the Strategic Communications Team of DPPA/OUSG and in consultation with the ITF and the relevant members of the UNCT in-country. A communications expert should be included in the Planning Team from the beginning of the start-up process.

1.9 Potential Synergies between Mission Closure and SPM Start-up

In recent years, an increasing number of SPM start-ups are occurring when an existing SPM or PKO is being withdrawn. In these circumstances, it is important to ensure synergies and coordination between the closing and the start-up missions. Clear articulation of common objectives and priorities between the two missions is needed, as well as attention to substantive linkages and complementarity. This may include the transfer of substantive tasks from one mission to the next, or to the UNCT. Procedures should be put in place to ensure knowledge management and information-sharing between the closing mission and the follow-on SPM. They should include the transfer of relevant documents, data, files, archives and records, as well as handover notes and/or end-of-assignment reports, including contact details of key stakeholders, particularly national counterparts and partners.

In instances where a downsizing mission co-exists with the start-up of a new mission in the same country, the ITF for the downsizing mission should cover both missions and expand the ITF membership to include the new mission.

In addition, the following operational areas should be reviewed:

Mission personnel In most cases, staff contracts from a closing mission are terminated or separated upon expiration of the appointment when the outgoing mission closes. In certain instances, staff from the closing mission may be temporarily assigned to be part of the Advance Team setting up the new SPM. Staff of the closing mission may also be

recruited for the new SPM following a formal recruitment process, usually recruited-from-roster, or through issuance of a TJO, or following review and selection from the list of downsized candidates who need placement. During the recruitment process, the head of the start-up SPM has an obligation to consider downsized staff from other missions due

such staff.³⁶ Where possible, organizational diversity priorities such as gender parity and regional group diversity should be taken into account.³⁷

With regard to conduct and discipline, the new SPM should also consider covering some outstanding issues from the closing mission, including complaint reception and follow-up to allegations of misconduct involving personnel from the previous mission, and continuation of activities related to assistance and support to victims of sexual exploitation and abuse by UN personnel.

Mission assets . Assets of the closing mission may be transferred, as needed, to the new SPM based on existing rules and regulations (DOS is custodian for this process). Assets not needed by the new SPM may be transferred to other missions or UN reserve, sold to the UNCT or gifted to the host government in adherence with existing rules and regulations (DOS is also the custodian for this process).

Trust Funds . In certain instances, the closing mission may have one or more Trust Funds that may be repurposed for the new mission or shut down, with any balance of funds handled in accordance with the UN Financial Regulations and Rules of Procedure for the handling of Trust Funds.

³⁶ Should there be any inquiry or question pertaining to recruitment policies or procedures, the Department of Operational Support should be contact for advice (dos-hr-advice@un.org).

³⁷ . s. Fifty per cent of the appointments should be made from un- and under-represented Member States and progress should be made from one year to the next. The Diversity Toolkit is available to hiring managers in Inspira; it provides a checklist with recommendations for each stage of recruitment to meet diversity goals, including gender parity and geographical diversity.

CHAPTER 2: INITIAL OPERATIONAL CAPABILITY

The moment a mission mandate is adopted, start-up activities begin to intensify. The objectives set out in the mandate need to be translated into inputs, activities, outputs and outcomes, including substantive, legal, physical and security structures for mandate implementation. The objective of this mandate operationalization phase is to achieve the

capacity necessary to start operating independently. In order to achieve IOC, a number of products, functions and infrastructure requirements need to be put in place. These include a Mission Plan and supporting component concepts, such as military, police and security, as applicable, as well as a Mission Support Concept that covers the mission supply chain, service delivery and operational resource management. Finally, a mission legal framework, referred to as the Status of Mission Agreement (SOMA) or office agreement, will also hopefully have been negotiated and concluded with the host State by that time.³⁸ These different elements are described in further detail below.

In most cases, an advance team is deployed to the field to coordinate the development of these different outputs and structures and is the main driver for a... IOC. The Advance Team usually comprises select members of the Planning Team and key mission personnel on temporary duty, assigned to or temporarily recruited for the new mission.

The main deliverables during this phase include:

- Mission leadership, including Head of Mission, Chief of Staff and Director/Chief of Mission Support, have been appointed and deployed (often as part of the Advance Team);

- Key positions have been temporarily filled (as designate, acting, interim), e.g. component chiefs, planners and technical staff (e.g. IT, transport, aviation, human resources, medical, translation, etc.);

- A Mission Plan, Mission Support Concept/Plan and other supporting component concepts have been developed;

- SOMA, office agreement or other relevant host country legal arrangements has been concluded;

- Delegations of Authority (DoA), covering financial, human resources, procurement and property management, have been issued/extended to the HoM and sub-delegated within the SPM, as needed;

- The SPM has been created in the Umoja system, with a funding block set up and initial roles mapped based on the DoA;

- Initial resources for the SPM have been approved by relevant UN budgetary committees;

³⁸ Certain missions have not had a SOMA or office agreement in place for as long as a year (e.g. BNUB), by which e after more than a year (e.g. OSESG-Burundi) or even a decade-and-a-half (UNAMI). In some instances, the Secretariat has decided not to seek to conclude agreements (e.g. OSESG-Myanmar) but to rely on the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the UN.

Mission support elements have provided basic mission infrastructure, facilities, options for staff accommodation, initial medical support including MEDEVAC/CASEVAC capability, air and ground transport, and ITS infrastructure.

UNDSS has considered the existing security resources (i.e. UNDSS core and XB funds) to support the mission start-up, updated the SRMs, developed the CONOPS and the staffing structure of the Integrated Security Workforce.

2.1 Advance Team

The Planning Team established during the pre-mandate phase supports the start of this phase to achieve IOC. But as start-up tasks become more operational and field-focused, the Planning Team will hand over its responsibilities to the Advance Team to be deployed to the field. In most instances, the Planning Team is terminated once the Advance Team is deployed, and the Regional Division starts to provide backstopping to the mission from Headquarters.

As described above, the Advance Team should provide critical substantive and mission support functions. At a minimum, it should include substantive staff in accordance with e.g. political affairs officers, electoral affairs officers, gender advisers, women protection advisers, child protection advisers, human rights officers, rule of law officers, police and military advisers, etc.) It should also include mission support and security staff and any other relevant offices, as appropriate. The Advance Team status on either temporary duty (TDY) or Temporary Appointments (TA) or be recruited on Temporary Job Openings (TJO).

Given the need for sustained and dedicated capacities in the face of a fast-paced and fluid process and the broader lack of dedicated planning capacity for start-ups, staffing and deploying all members of the Advance Team can be a challenge.³⁹ This should be acknowledged and factored in from the onset. Consideration could be given to surge and rapid response mechanisms if needed.

To the extent possible, members of the Advance Team returning to other positions should not leave the mission at the same time and should hand over their functions to mission staff recruited on the regular budget in a staggered manner.

2.2 Mission Plan

The Mission Plan serves as a planning and management tool for senior mission management to translate the strategic guidance in the Mission Concept into concrete

s components, organizational units and field offices to align, coordinate and synchronize their activities around short- to medium-term strategic priorities and long-

³⁹ Finding suitable staff with required skill sets can be difficult. Offices may not want to release their staff for TDY or TA, and recruitment processes, even for TJOs, require a lot of work and may take time.

term strategic objectives. The Mission Plan ensures clarity in operational direction, prioritization and sequencing of mission tasks, and integration, coherence and synergy across all parts of the mission. The Mission Plan also incorporates cross-cutting strategies (such as civilian protection, human rights, WPS or other thematic strategies). The mission Chief of Staff or equivalent is usually responsible for the preparation of the Mission Plan, which would be signed by the HoM.

2.3 Mission Support Concept and Mission Support Plan

Based on the Mission Concept, the Operational Planning Service of DOS/DSA will lead the development of a Mission Support Concept (MSC). The MSC outlines how mission support (supply chain, service delivery and operational resource management) will be delivered and administered. A MSC is necessary for all SPMs, including those with a small footprint, to define the most appropriate support arrangements, including through third-party service provisions. The identified support requirements, planning assumptions and parameters will help define the most effective support approach and inform the mission support staffing and operational costs, which would be endorsed by the USGs of DPPA and DOS. It also forms the basis for the development of the detailed Mission Support Plan (MSP) once the MSC is handed over to the mission and the IOC is attained. The D/CMS will develop the MSP and exercise the HoM sub-delegated authorities to manage and implement the plan.

2.4 Human Resources

Planning for human resources needs to happen as soon as possible, as mission staffing requirements have direct budgetary implications and an impact on logistics planning. The Planning Team, in consultation with members of the ITF, works on defining the capacity requirements. The identification of capacity requirements is based on the Mission Concept and informed by a Strategic Assessment and, as needed, a Technical Assessment. Outputs of the capacity requirement discussions include, initially, a proposed organizational chart and staffing structure for the mission. A more detailed staffing table will follow after the mandate is issued and with guidance from DPPA/mission senior leadership.

The staffing table (including the number of posts required, categories, levels and functional titles and areas) and organizational chart⁴⁰ of the mission (including mission components and reporting lines) are designed based on relevant discussions between all actors involved in the start-up planning and are finalized and endorsed by the USG DPPA. Capacity requirement planning also includes the identification of existing UN service providers (e.g. Service Centres such as UNGSC and RSCE, Offices Away from Headquarters and Regional Commissions) that can provide non-location mission support services in areas such as human resources and finance.

⁴⁰ In line with Security Council resolution 2242 (2015), a senior gender adviser must be located in the office of the Special Representative.

Although organizational charts and staffing tables of past missions may be useful, it is important to consider the needs of each mission separately while designing these tools

—size-fits—

It is essential to note that staffing action against approved positions can only commence following the approval of a funding proposal inclusive of the staffing table by the Secretary-General (in the case of UEE) or legislative bodies (in the case of a commitment authority or regular budget); issuance of the related staffing table authorization by DMSPC/OPPFB/FOFD following such approvals; and post classification and establishment of positions in Umoja.

While no recruitment (with the exception of TDY and XB funded posts) can be finalized before the mandate of the mission has been approved and a funding source is identified, initial steps towards the recruitment of staff should be taken before then, in anticipation of the approval of staffing tables and budgets (e.g. prioritizing key positions and reviewing rosters of candidates that meet the requirements).

Once the mandate is approved, the Planning Team should work with DOS/DSA to establish a civilian staffing strategy⁴¹ and determine immediate capacity requirements in the form of an advance team, including critical substantive, mission support and security functions, which also needs to operationalize the recruitment plan in due course. The staffing of a start-up will be led by DOS/DSA, through its dedicated capacity in the Client Support and Special Situations Section (CSSSS),⁴² with the full engagement of DPPA.

The staffing strategy is implemented via a phased approach, identifying and deploying personnel in line with the functions and structures identified in the Mission Concept and ensuring the operational readiness of the new mission by the time it is established.

Staffing and deployment of the Advance Team

An advance team should be deployed as early as possible following the issuance of the mandate. DPPA, and the Planning Team if established, will lead the organization and deployment of the Advance Team, in consultation with other departments including DPO, DOS and UNDSS, as well as other surge mechanisms as needed. For example, candidates can be identified from the DOS-managed Standing Surge Capacity Pool (SSCP) for functions within the mission support component.⁴³

⁴¹ _____
of sourcing, selecting and onboarding _____
solutions and modalities, to meet the operational requirements.

⁴² CSSSS serves as a service provider on all aspects of human resources planning, staffing (including creating job openings, posting, and working with hiring managers on release of candidates and selection process), advisory services of policy and processes, engagement with the designated Service Centres (RSCE, KJSO, etc.) for onboarding of selected candidates. This dedicated support is extended until such time a fully operational human resources team is established within the mission. The Planning Team and the hiring managers are responsible for the logistical aspects of recruitment: review of candidates, assessments, recording (note taking), etc. CSSSS does not provide administrative/clerical support.

⁴³ The SSCP is managed through DOS/DSA/CSSSS, comprising UN Secretariat staff globally, pre-cleared and available for deployment within a period of five to seven days to support start-ups, transitions, liquidations, closures or

an be funded by UEE, commitment authority and XB. It is important to note that these positions should not be seen as permanent, as during the development and approval of the regular budget and staffing table, certain posts in the Advance Team might be abolished, downgraded, or reprofiled. Following the approval of the regular budget, a combination of TDY and short-term appointments (either TA for three months with no process or TJO) may be used to deploy additional staff to the Advance Team.

Staffing action against established mission posts

Following approval and authorization of a regular budget (or commitment authority)

critical international positions is undertaken through a combination of the following modalities, coordinated through DOS/DSA/CSSSS.⁴⁴

Recruit from Roster (RfR) Job Openings advertised for at least seven days. While RfR job openings solicit applications from candidates rostered for the functions, identification of applications from staff on abolished posts will be onboarding.

Position Specific Job Openings (PSJO) for functions where rosters have an inadequate pool of candidates or in highly specialized fields where no roster category exists. This modality requires that the job opening be advertised for a minimum period of 30 days⁴⁵ and is a lengthier process compared to the RfR. As with the RfR, identification of applications from staff on abolished posts will be flagged to hiring managers, allowing for expeditious selection through

Temporary Job Openings (TJO) advertised for seven days for functions of a temporary nature and/or where longer-term requirements need further review.

Temporary Appointments (TA) for a period not exceeding three months allowing the selection and onboarding of a pre-identified candidate without a fully fledged recruitment review process. This is to be used in rare instances to meet immediate or surge requirements. Extension beyond three months requires a competitive selection process, including through a TJO.

Temporary Duty Assignments (TDY) may be utilized for a maximum period of three months where there are surge or urgent requirements. This could

any crisis events for up to 90 days. In October 2020, the SSCP has 121 mission support functions and will be extended to cover substantive functions in 2020 and 2021.

⁴⁴ A different recruitment procedure may be applied to deploy uniformed personnel, both contracted and non-contracted.

⁴⁵ This is for Professional (P) and above, including Field Service (FS). However, for locally recruited categories of staff, i.e. General Service (GS) and National Professional Officer (NPO), a minimum period of 15 days is allowed.

include deploying staff from UN surge and rapid response mechanisms, Headquarters or other missions.

Non-Staff Resources such as consultants are utilized where the expertise is not found in-house.

National staff positions are advertised locally through job openings for 12-month fixed-term appointments or TJOs/TAs, as required.

Staffing of all positions within the new mission is subject to a fair and transparent process in compliance with the current legislative framework and the Secretary-... parity strategy. Selection decisions will be made by relevant offices (e.g. substantive staff by DPPA, mission support staff by DOS, security staff by UNDSS, etc.) and approved by the USG DOS, informing the USG DPPA, until such time a HoM has been appointed and granted the delegation of authority.

Sustainment staffing

A transition period and handover arrangements are set up once the delegation of authority has been transferred from the USG DOS to the Head of the new mission. Following the transfer, the new mission manages the full range of residual and sustainment staffing for the mission, with transactional support from the service centres as assigned by DOS.

Staff to be recruited as a priority may vary from mission to mission (e.g. some SPMs may require the early deployment of electoral planning or translation/interpretation capacities). However, to avoid delays in the start-up of a mission, priority recruitment (in addition to the HoM) should be given, to the extent possible, to the following:

Substantive functions

- Chief of Staff;
- Special Assistant to the HoM;
- Political Affairs Officer(s), as well as Electoral Affairs Officer(s)⁴⁶ if the SPM has an electoral mandate;
- Strategic Planner or personnel with expertise in mission planning, programming, monitoring and evaluation;
- Heads of substantive components;
- Gender Adviser, preferably at senior level as mandated by S/RES/2242 (2015);
- Human Rights Officer(s) where the SPM has a human rights mandate.
- Spokesperson and Public Information Officer(s) or personnel with expertise in outreach, advocacy, communications and resource mobilization;
- Legal Affairs Officer;
- Chief Security Adviser and Security Officer(s).

Logistical, operational and administrative functions

⁴⁶ EAD maintains a separate electoral roster.

- Director or Chief of Mission Support;
- Operational resource management specialists;
- Service delivery specialists;
- Communications and Information Technology Officer(s).

DPPA needs to follow the recruitment process closely and regularly, especially with regards to ensuring timelines are met by DOS and, when necessary, giving feedback on substantive candidates and taking part in interviews. DPPA leadership is often directly involved in senior-level and sensitive recruitments.

Lastly, military observers and military/police advisers are sometimes deployed in SPMs where mandated (e.g. Colombia,).

⁴⁷ That capacity is generated through DPO/OMA/Force Generation Unit and DPO/PD/Selection and Recruitment Section. In these cases, a military/police concept of operations will need to be developed.

Regional Division / Planning Team roles and responsibility on human resources

- Provide DOS with relevant pre-mandate staffing requirements and TOR;
- Provide DMSPC/OHR with mission mandate and Mission Concept for establishing location specific entitlements, as appropriate;
- Liaise with DOS/DSA and DOS/HRSD and DMSPC/OHR, requesting expert guidance on the organizational design and staffing requirements of the new mission (e.g. categories of staff, number, grade level) and convene coordination meetings on a regular basis;
- tional chart and staffing table;
- Provide DOS with relevant mission staffing requirements and mission mandate in a timely manner;
- Draft substantive job descriptions (e.g. political affairs officer, strategic planner, UN volunteers in substantive positions, etc.) if no Generic Job Profile is available;
- Seek advice from DPPA/PMD/GPS on developing TOR for gender advisers and on integrating gender/WPS perspectives in other relevant job descriptions as needed;
- Seek advice on classification for job openings from DMSPC/OHR (or One HR Centre once operational);
- Seek DMSPC/OHR approval of exceptional and extraordinary requests beyond the current legislative policy framework and report to DMSPC/BTAD within 24 hours for monitoring and recording purpose;
- Coordinate with relevant entities for targeted outreach and specialist recruitment (e.g. UN Women and DPPA/PMD/GPS for gender expertise; EAD for electoral affairs officers; DPO/OROLSI for police, justice, correction officers,

⁴⁷ UN Military Expert on Mission (UNMEM) is either a UN Military Observer (UNMO), a Military Adviser (MILAD) or a Military Liaison Officer (MLO). For more details, see DPKO/DFS UNMEM Manual: Selection, Deployment, Rotation, Extension, Transfer and Repatriation of United Nations Military Experts on Mission in United Nations Peacekeeping Operations, 23 April 2010.

DDR, SSR and mine action experts; OLA for legal affairs officers; OHCHR for human rights officers; OSRSG-SVC for women protection advisers; OSRSG-CAAC for child protection advisers);

Take part in the selection of substantive candidates, taking into consideration gender parity and geographical diversity;

Work with the UNCT on the ground to agree on potential assistance during start-up (e.g. on local recruitment).

Staff selection processes in field missions are guided by the following guidance documents:

ST/AI/2010/3, Amend.1, Amend.2 and Amend.3 on staff selection system and its iterations

ST/AI/2010/4/Rev.1 on administration of temporary appointments and its iterations

ST/AI/2013/1, Corr.1, on administration of fixed-term appointments and its iterations

ST/AI/2020/5 on temporary special measures for the achievement of gender parity

Manual of Staff Selection (newly updated in April 2020)

Security Integration Guidelines . Update 2020

2.5 Mission Infrastructure

Mission support functions for an SPM include supply chain, service delivery and operational resource management. The Regional Division is the political lead in the start-up process working closely with DOS/DSA, which has the responsibility for coordinating all aspects of mission support in special situations. DOS should be involved in all planning stages of the new SPM to ensure adequate mission support. The Mission Support Concept/Plan is the reference document for DOS support to a start-up process.

In accordance with the framework for delegation of authority, the HoM is granted four delegations: financial authorities, staff authorities, procurement and property management. If accepted, the HoM may then sub-delegate these as required. (Most of these sub-delegations should be to the mission support component led by the D/CMS, save some programmatic elements.) Where the capacity to manage delegation is not available in the mission, DOS/DSA will advise on arrangements whereby these delegations can be administered at Headquarters or by other appropriate UN entities.

2.6 Safety and Security

The primary responsibility for the protection of UN personnel, their eligible family

UN may have to supplement the capacity of host governments to fulfil their obligations in circumstances where UN personnel are working in areas that are subject to conditions of

insecurity and therefore require mitigation measures beyond those the host government can reasonably be expected to provide.

In this regard, the UN Security Management System (UNSMS)⁴⁸ is established as a collective, system-wide security framework, including all UN organizations, to enable the conduct of UN activities while ensuring the safety and security of personnel and the security of UN premises and assets. Within the UNSMS, UNDSS is mandated to provide leadership and security expertise to enable the planning and safe conduct of mandates, missions, activities and programmes. UNDSS is vested with operational management and coordination authority over the security personnel and assets of field missions and UNCTs, normally, under an integrated security team, to be exercised in coordination and consultation with the lead department and HoMs, who retain the overall authority over the said posts and assets.

UNDSS collaboration

When starting up a new mission, it is essential for the Regional Division to ensure UNDSS participation in the strategic assessment and its integration from the early stages of the start-up process to enable the identification, at the earliest possible stage, of the security requirements. Throughout the process, the focal point for security in the office of the USG DPPA shall be engaged for advice and guidance on safety and security issues as well as for facilitating coordination with UNDSS.

The Planning Team should ensure that resources for the initial deployment of the security _____ incorporated in the budgetary submissions and support concept. It is the responsibility of _____ UNDSS to develop and propose relevant input for the aforementioned submissions, outlining posts required, roles and functions, mitigation measures as well as the narrative for justification. In transitions from PKOs to SPMs, provisions for maintaining security capacity during the transition must be captured during the pre-liquidation phase, so that continuation of services is ensured until the new mission becomes operational.

Security budgeting

The Planning Team should be aware of the need for security arrangements and related security cost sharing or recovery between the SPM and UNCT. Consideration on security costs and resources required is an integral part of mission planning and mandate consideration at the outset to ensure the protection of UN personnel, premises and assets. Among budgetary resources that should be considered in the wider country UNSMS context, the locally cost-shared security budget (LCSSB) features prominently. The LCSSB supports security risk management measures used by UNSMS organizations to address common security concerns at the country level. The LCSSB is a necessary component of the financing of in-country generated common security costs. It is agreed locally by the UN system in-country and is managed by the Principal/Chief Security

⁴⁸ The UNSMS comprises all organizations of the UN system and organizations that have signed a memorandum of understanding (MOU) with the UN on security.

Adviser (P/CSA) on behalf of the DO. The LCSSB supports security requirements in the designated area and applies to all UN organizations, including the SPM, which contributes its share based on headcount and locations where present.

Setting up a security system can be challenging if the mission is not integrated. Should the new SPM be an integrated mission, the security section will include UNDSS personnel that will be funded through UNDSS budget. Should the setting not be integrated, the

CSO. The P/CSA will remain the principal security adviser to the DO.

Regional Division / Planning Team roles and responsibility on safety and security

- Liaise with UNDSS on a regular basis, being aware of UNDSS activities on the ground, and coordinate meetings;
- Ensure UNDSS is part of the ITF;
- Provide UNDSS with relevant information on the new mission, e.g. activities and requirements for the substantive programme, number of offices, locations, etc.;
- Include security planning in general mission planning;
- Invite UNDSS to take part in Technical Assessments;
- Assist UNDSS in consulting the UNCT on the ground;
- Understand the UNCT activities on the ground and map UNCT offices to inform decisions on the location of field offices and resource/cost sharing.

SecurityRisk Management (SRM)

As soon as relevant details of the new mission are established, UNDSS should conduct an update of the SRM documents available for the duty station. The SRM process is the primary tool for security decision makers to identify threats and enable measures to reduce the level of assessed risks. It is the basis for developing a concept of operations, which will lead to the articulation of the subsequent structure and organigramme of the

Through the SRM, an array of security risk management measures is identified to address related security concerns; measures include, but not limited to, crisis preparedness, establishing a security infrastructure that will enable the delivery of mandates and programmes, and catering to the physical security of UN assets. The SRM is the basis for the development of a security concept of operations, as well as security and contingency plans in line with the most relevant threat scenarios highlighted in the implications, it is important to maintain close coordination with DOS/DSA to ensure adequate resources are in place for implementation of the measures.

Integrated SecurityConcept of Operations (CONOPS)

Based on the SRM and relevant security policies and procedures, the Integrated Security CONOPS articulates the structure and organigramme of the integrated security structure. The Integrated Security Workforce (ISW) should be built considering existing UNDSS resources and in line with the UN Secretariat Safety and Security Integration Project (UNSSSIP) benchmarks and staffing tables. This will enable a streamlined and cost-effective approach to security resources management, taking advantage of preexisting

environment. This is of special relevance in achieving the IOC phase of the mission.

Uniformed capabilities

Mitigation measures can include deploying UN Guard Units (UNGU) to provide static and mobile security to protect UN personnel and assets (e.g. Somalia, Iraq, Libya), extraction and, in some instances, civilian protection to vulnerable populations (e.g. Iraq). When considering the establishment of an UNGU, the host government, usually through the Permanent Mission, needs to be closely consulted, as well as colleagues from DPO/OMA, DPO/PD, UNDSS and OLA to navigate the sensitivities for establishing appropriate provisions in the SOMA, identifying T/PCCs, and developing the rules of engagement and directives on the use of force. Establishing an UNGU will require approval from the Security Council; its deployment may take three to six months following the approval.⁴⁹

In some circumstances, the SPM may also choose to hire armed or unarmed private security as additional protection, including in combination with an UNGU (e.g. Iraq). In these instances, DPO/OMA, DPO/PD, UNDSS and OLA should also be consulted.

Designated Official for Security

In each country or designated area where the UN is present, the most senior UN official is normally appointed by the Secretary-General as the Designated Official for Security (DO). The DO is accountable to the Secretary-General, through the USG for Safety and Security, and is responsible for the security of UN personnel, premises and assets throughout the country or designated area. The Planning Team needs to engage with UNDSS to confirm whether the HoM will be the DO, or if existing arrangements remain in place.⁵⁰

The most senior UNDSS representative present is the primary adviser to the DO and also the primary adviser to the mission on all aspects of safety and security management, cross-utilization of security assets, crisis readiness and preparedness that affects civilian staff members, dependents, their facilities and assets, operations of the mission and the application of the UNSMS policy to the mission, including in non-integrated mission settings.

⁴⁹ For more details on establishing UN Guard Units, refer to the SOP on Deployment of UN Guard Units (ref. UNDSS/SOP/1/20).

⁵⁰ In some instances, such as Lebanon, two DOs may exist covering different parts of the country.

The P/CSA, or Chief Security Officer (CSO) in the absence of a more senior UNDSS representative, exercises on a day-to-day basis the management authority delegated from the USG DSS on all UN Secretariat safety and security personnel, in line with the authority given by the Secretary-General. In non-integrated missions, the P/CSA and CSO must work together on the management and cross-utilization of security assets. This means they advise on cases where UNDSS assets should be used by mission security personnel, and where mission security assets should be used by UNDSS personnel, irrespective of budget source. This takes care of situations where it makes sense to only have one Security Operations Center, joint office facilities, use of vehicles, etc.

Area Security Coordinators (ASC)

headquarters (MHQ), there may be a requirement for mission personnel to assume ASC functions. In such cases, ASCs will be appointed by the DO in consultation with the Security Management Team (SMT). They will be accountable to the DO for coordinating and making security arrangements applicable to all UNSMS personnel, premises and assets in their area of responsibility in accordance with their specific letters of appointment.

2.7 Status of Mission Agreement (SOMA)

engaging OLA regarding the development of a status of mission agreement (SOMA). A SOMA is an internationally legally binding agreement (i.e. a treaty) concluded between the UN and the host State. It provides field missions and their personnel with the rights, privileges and immunities, exemptions and facilities that field missions need to effectively mission towards the host government.

Upon request by the Regional Division, OLA prepares a draft; most of the text is standard. However, OLA will need the Regional Division to provide input on certain questions relating to personnel, procurement and supply, premises, security arrangements, transportation and telecommunications. This information is obtained from DOS/DSA and UNDSS.

Where the SPM is to have UNGU, relevant additional provisions⁵¹ will need to be included in the draft. It should be noted that the agreement in such a case continues to be referred to as a SOMA and not as a status of forces agreement (SOFA).

Preparation of the draft SOMA typically takes a few weeks. The timeline for the negotiation and conclusion of a SOMA varies, depending on the country. On average, it takes anywhere from three to nine months.

⁵¹ For example, on the use of force. If there is a military unit, it needs a guiding document for the use of force. Normally the document is the Rule of Engagement (ROE).

Negotiations for the SOMA are conducted by OLA at Headquarters, with the assistance of the Regional Division. This continues to be the case after the approval of the mandate and even after IOC or even FOC are attained. Negotiations should not be conducted in the field. Direct approaches to the mission by host State authorities should be referred to the Regional Division at Headquarters.

Most Cluster I SPMs are for the most part able to rely upon the general protections and facilities provided for in the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. On occasions, though, when additional rights and protections are needed, or when the host State is not a party to the 1946 Convention, an office agreement of an extensive kind could be necessary. It is normal to seek to conclude an office agreement for all SPMs. Regional political offices also require the conclusion of office agreements. These have many similarities to the SOMAs for field missions but typically do not contain the same extensive provisions on logistics, transport and communications.

The focal point for legal issues relating to SPMs is currently a Principal Legal Officer in the office of the Legal Counsel. Examples of texts of standard SOMAs, SOFAs and office agreements for SPMs are with OLA.

2.8 Conduct and Discipline of Mission Personnel

Depending on the size of the SPM, and if the presence of rotating uniformed personnel (e.g. UNGU) is envisaged, a full-time Conduct and Discipline Team, a single Conduct and Discipline Officer, or a Focal Point may be required to support the HoM in his/her accountability towards the conduct of the mission personnel.

The following issues should be addressed, as required, depending on the structure and configuration of the SPM:

- The Conduct and Discipline support component, as determined from above, is established and functioning;
- Reporting and consultation mechanisms between the HoM, Mission Support components and the Conduct and Discipline support component are in place;
- The Conduct and Discipline support component is consulted on issues affecting conduct, discipline and welfare, through participation in the Senior Management Group;
- Clear directives on standards of conduct and expectations are sent from the HoM and Senior Management Group to all components;
- Information on the importance of maintaining the highest standards of conduct integrated in key messages from the HoM to all categories of UN personnel;
- Senior staff are advised of their responsibilities to uphold the zero-tolerance policy on sexual exploitation, abuse and misconduct, fraud, etc. and all conduct-related guidance and to actively manage staff conduct;
- Reporting mechanisms are in place for conduct issues;

Clear delineation of responsibilities and mechanisms for consultations between the Conduct and Discipline support component, oversight bodies and investigations are in place.

CHAPTER 3: FULL OPERATIONAL CAPABILITY

Throughout the start-up process, and as the capability of the mission increases, elements of the mission planning progressively shift to the field. Headquarters retains a role in the process as it becomes responsible for providing guidance and backstopping support. In a phased manner, the mission leadership begins to take over many tasks initially handled by HQ divisions/offices.

The formal start-up of the mission is concluded once the mission reaches its full operational capability (FOC). The mission has FOC when it has all of the required resources and personnel to exercise its mandate. On the substantive side, this means having the senior leadership in place and critical staffing of all components. Given their limited mission support footprint, Cluster I SPMs are likely to require sustained HQ mission support even after they achieve FOC.

In cases where the starting point of the start-up is the withdrawal of a previous mission, capacities for start-up may be available at the field level. Best practices show that these capacities should be engaged, to the extent possible, from the outset to utilize their local knowledge and experience.

3.1 Mission Leadership

Once members of the mission leadership are deployed, they take over managerial tasks that Headquarters undertook at the beginning of the start-up process. As responsibilities are gradually transferred to the field, mission managers have to make essential management-related decisions on planning processes (e.g. development of the Mission Plan, results-based budget and an Integrated Strategic Framework (ISF)⁵² or equivalent for integrated missions), finance and budget issues (e.g. budget documents, establishment of a finance support structure), recruitment⁵³ (e.g. of national staff and staff up to the D-1 level by the HoM), security of mission personnel, premises and assets and information management, among others.

In addition to the HoM, mission leadership includes:

- Deputy Special Representative/Envoy of the Secretary-General (DSRSG or DSE), political and/or multi-hatted (DSRSG/RC/HC);
- Chief of Staff (CoS);
- Director or Chief of Mission Support (D/CMS);
- Heads of substantive components.

⁵² The Integrated Strategic Framework (ISF) and related benchmarks should be developed by the SPM together with the UNCT.

⁵³ Except for the selection of the head of the human rights component of the SPM, which, regardless of level, is led by OHCHR with the participation of and in consultation with the HoM, in line with the OHCHR/DPKO/DPA/DFS Policy on Human Rights in UN Peace Operations and Political Missions.

Usually the mission will have a Strategic Planning Unit, or similar capacity, under the Chief of Staff which will advise mission leadership on mission planning issues and lead the development of the ISF and Mission Plan.

3.2 Mission Support

From the mission support perspective, full operational capability entails the following:

- Solutions have been found for SPM premises (mission headquarters, regional offices, other facilities) and residential accommodation in all locations where required;
- Adequate staffing deployed to sustain the mission mandate delivery and its support plan;
- Sufficient medical and evacuation capability is in place to fully implement the UN medical support plan;
- Adequate air and ground transport capability to meet the mobility requirements of the mission;
- Sufficient ICT equipment and connectivity infrastructure set up to facilitate operational support of the mission;
- The mission has received the bulk of material identified in its Demand Plan;⁵⁴
- Key contracts are in place and managed by the mission;
- Mission Support component has capacity to deliver the full suite of support services to the SPM as identified in the Mission Support Concept.

3.3 Transfer of Technical Responsibilities

Once deployed, mission leadership is responsible, among other things, for making arrangements for the provision of the office premises, discussing and finalizing administrative, logistics, information management and safety and security requirements for the establishment of the mission, and undertaking discussions with the host government on the mandate of the mission. Mission management may delegate some of these tasks to members of the Advance Team. All tasks should be undertaken in close coordination with the UNCT on the ground. The HoM, CoS and all senior managers must also take responsibility for conduct and discipline issues.

For start-ups where there is a closing/liquidating mission, before its HoM departs, s/he shall designate an Officer-in-Charge (OIC). Upon the HoM's departure at the closing mission, the OIC will have the same standard decision-making authority for the liquidation activities on the ground. Alternatively, an acting official can also be appointed by the Secretary-General. Furthermore, the USG DOS has standing delegation for the residual administrative liquidation activities, which becomes effective once the field liquidation

⁵⁴ According to DOS, demand planning refers to the development of optimized plans for sourcing, storage, logistics, transport and distribution (<https://operationalsupport.un.org/en/supply-chain>).

activities are completed. In essence, delegations of authority in the closing mission are not to be transferred to the new start-up mission.

In addition to the tasks set out in the previous chapters of this Guide, the following tasks can specifically be undertaken by mission leadership once on the ground. The division of roles and responsibilities may vary depending on who has been deployed (e.g. D/SRSG, CoS, D/CMS).

3.4 Development of Strategic Priorities on the Ground

As soon as the Advance Team has been deployed, plans to implement the mandate of the new mission need to be developed. This should take the form of (a) an ISF⁵⁵, or equivalent, for integrated missions; and (b) a Mission Plan that informs mission component workplans. Mission leadership should be on the ground for the development of key strategic priorities together with the UNCT. Substantive mission managers should also be involved in the conceptualization of objectives and priorities, not only because of their technical knowledge but also because they are responsible for the implementation of these plans. A joint strategic planning unit with both mission and UNCT planners, and UN regional offices where appropriate, should be established at the outset of the mission, if not prior to the mission being established, to bring the UN system together around key parameters at the early stages of the planning process.

The HoM should outline his/her objectives, priorities and strategy towards the execution
—General. The compact is a key element of the accountability system and used by the Secretary-General to communicate the priorities of the Organization and of individual senior managers during a specific financial period. To promote a climate of transparency and accountability, the signed compacts are posted on iSeek.⁵⁶ The end-of-cycle performance assessment of the HoM is considered by the Management Performance Board (ST/SGB/2013/2) based on the progress made against the performance measures contained in the compact.

3.5 Mission SteadyState

The formal end of a start-up is marked by a mission achieving the status of steady state. When this emerges, existing policies such as the IAP Policy and policy on transitions

—with all relevant UN and non-UN partners based in-country and the region. Once an SPM is established and equipped with the necessary resources for effective mandate implementation, it can begin planning for an exit strategy and for the eventual termination of tasks.

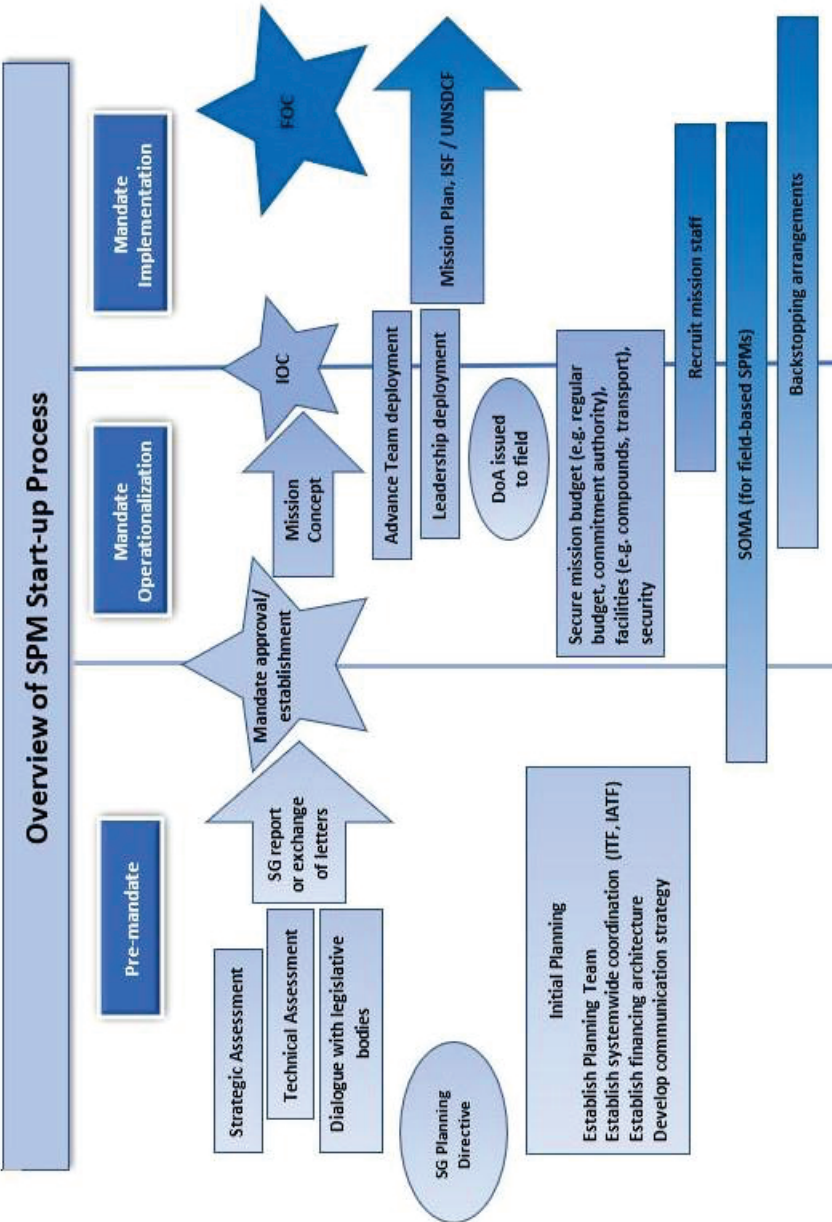
⁵⁵ The mission and UNCT may choose to develop an UNSDCF instead of an ISF.

⁵⁶ https://iseek-external.un.org/nyc/compacts-directory?title=&field_region_text_value=&field_compact_year_value=2019-2020

Upon the conclusion of a start-up, the Regional Division, together with the Planning and Advance Teams, should work with DPPA/PMD/GLU to conduct an after action review (AAR) or lessons learned (LL) study⁵⁷ to review the entire start-up process.

⁵⁷ Refer to the DPO-DPPA Policy on Knowledge Management and Organizational Learning for more details.

Annex 1: Overview of SPM Start-up Process



Annex II: SPM Start-up Checklist

The following tasks are presented within the phase(s)/moment(s) they are most likely to be assigned. However, they will often have to be carried out concomitantly rather than sequentially.

Keytasks	Lead actor(s) ¹
PRE-MANDATE	
Planning²	
In the case of a field-based SPM, if not already in existence, establish an ITF (or IATF) ³ and agree on its TOR based on the IAP Policy. Prepare and convene ITF meetings, coordinate with its members, draft and circulate minutes of meetings, ensure follow up of decisions.	Regional Division and then Planning Team
Coordinate with EOSG on the development of the Secretary-Planning Directive and EC/DC meetings.	Regional Division
Form Planning Team at UNHQ ⁴ , including identification of key roles across substantive, mission support and security components, and determine surge requirements.	Regional Division, DPPA/OUSG
Undertake strategic assessment as needed. The strategic assessment must be gender responsive, and gender experts at Headquarters and on the ground must be engaged in the process.	Regional Division
Undertake technical assessments as needed.	Lead office(s) of assessment subject(s)
1. Reach out to all UN partners (DOS, DMSPC, DPO, OHCHR, OCHA, DGC, UNDSS, OLA, DCO, etc.) and relevant thematic divisions (DPPA/EAD, DPPA/PMD, DPPA/SCAD, DPO/OROLSI etc.) and establish coordination mechanisms; 2. Reach out to any existing operations deployed in the area, including the UNCT; 3. Seek briefing from DPPA/PMD/GLU on guidance, best practices and available institutional knowledge related to start-ups.	Planning Team ⁵
Map current UN mission presences and activities where applicable (e.g. transition from PKO to SPM, or SPM to SPM transition).	Planning Team for SPM to SPM, DPO for PKO to SPM

¹ Other than DPPA, ITF members should be consulted at all stages in the case of field presences and consulted in critical stages for other SPMs.

² Gender experts in DPPA/PMD/GPS and, when transitioning from a PKO, DPO/OUSG/GU, should be engaged from the start of the process to ensure that the WPS agenda and gender perspectives are fully incorporated in the mission planning and start up.

³ According to the 2013 UN Policy on Integrated Assessment and Planning (IAP), the ITF is the prime HQ-based integrated coordination mechanism for an in-country SPM implementing a mandate from the Security Council or General Assembly. An IATF is for non-resident envoys and advisers; panels, monitoring groups and similar expert bodies; or regional offices (i.e. SPMs with regional mandates covering multiple countries).

⁴ The HQ-based planning team will hand over its responsibilities to a field-based mission advance team when planning moves to the field. The terms of reference, responsibilities, reporting lines, composition and resource requirements of an advance team are necessarily different from those of a HQ planning team.

⁵ The lead desk from the Regional Division should be part of the Planning Team.

Map UNCT offices and activities and undertake capacity mapping of the UNCT and any existing UN mission presence.	RCO, with support from DCO
Consult with host authorities, civil society organizations, women and youth groups, IFIs, NGOs, Member States and regional organizations.	Planning Team
Finalize the Secretary-General's letter to the President of the Security Council on the establishment of the mission and modalities of its mandate.	Planning Team
Communicate with Member States and host authorities through regular bilateral engagement.	Planning Team
Develop a start-up plan that outlines the key planning goals, milestones, tasks and deliverables (e.g. Mission Concept), with timelines and responsible entities.	Planning Team
Develop Mission Concept and align with component concepts, e.g. mission support concept, military and/or police CONOPS (if needed), security concept, etc.	Planning Team
Funding	
Contact DOS ⁶ and DMSPC and share relevant information on the mission to explore and identify the source of initial funding for the start-up and	DPPA/OUSG
Work with DOS/DSA to prepare initial resource plan estimates based on agreed planning parameters.	Planning Team
Prepare initial funding proposals prior to issuance of mandate.	DOS/DSA
Submit funding proposal to USG DMSPC and request support in securing interim funding arrangements from USG DOS, through USG DPPA.	DOS/DSA ⁷
Public Information	
Reach out to DPPA Senior Public Information Officer and DGC for support in developing a public information strategy, and identifying or providing communications experts as needed.	Planning Team
Human resources	
Initiate discussions on candidates for senior mission leadership positions, in close coordination with the Senior Leadership Team in the Office of the Director of the Coordination of Shared Services, and engage with Member States.	DPPA/OUSG
Develop staffing tables and organizational chart of the mission.	Planning Team
INITIAL MANDATE OPERATIONALIZATION FROM MANDATE APPROVAL TO INITIAL OPERATIONAL CAPABILITY AND INITIAL MANDATE IMPLEMENTATION FROM INITIAL OPERATIONAL CAPABILITY TO FULL OPERATIONAL CAPABILITY	
Planning	
Approve Mission Concept according to respective mandates and transmit to the Head of Mission (HoM).	DPPA/OUSG

⁶ _____
commitment authority.

⁷ The initial contact with DMSPC should be DPPA/OUSG. The Planning Team will then work on budgeting the initial plan.

Finalize component concepts as relevant (e.g. mission support concept, military and/or police CONOPS, etc.)	DOS/DSA for support, DPO/OMA for military, DPO/OROLSI for police, etc.
Develop Mission Plan. ⁸	Advance Team
Funding	
Map, as needed, existing funding mechanisms, such as trust funds, multi-partner trust funds and PBF sources.	Planning Team
Develop mission start-up budget.	Planning Team
Work with DOS/DSA to prepare resource plan estimates.	Planning Team
Prepare initial funding proposal.	DOS/DSA
Submit funding proposal to USG DMSPC from USG DOS, through USG DPPA.	DOS/DSA ⁹
Delegation of Authority¹⁰	
Request HoM delegations (financial authorities, HR, procurement and property management) from the Secretary-General: - if HoM has not been appointed, DOS/DSA will request the DoA for USG DOS in the interim; - if HoM has been appointed and agreed to receive the DoA, DMSPC/BTAD will issue the DoA on behalf of the Secretary-General.	DOS/DSA if HoM not appointed, DMSPC/BTAD if HoM appointed
Initiate Umoja request for creation of new entity/mission.	DOS/DSA
Determine and designate relevant service center ¹¹ (RSCE ¹² , KJSO ¹³ , etc.)	DOS/DSA
Human resources	
Develop human resources strategy for recruitment and on-boarding. These arrangements should include minimum medical and security support. ¹⁴	DOS/DSA
Develop and coordinate inputs for mission post descriptions, including national staff, UNVs. ¹⁵	Planning Team ¹⁶

⁸ Medical support plan by DOS/DHMOSH should be part of the Mission Plan.

⁹ The initial contact with DMSPC should be DPPA/OUSG. The Planning Team will then work on budgeting for the initial plan.

¹⁰ Where capacity to manage delegation is not available in the mission, the Client Support in Special Situations Section (CSSSS) in DOS/DSA will advise on arrangements whereby these delegations can be administered by UN Headquarters or other appropriate UN entities.

¹¹ If the new SPM happens to be deployed in a region not covered by a service center, please contact DOS/DSA for possible solutions.

¹² Regional Service Centre in Entebbe

¹³ Kuwait Joint Support Office

¹⁴ Standard minimum personnel for medical support must be defined by DOS/DHMOSH to avoid potential shortage for medical services.

¹⁵ If TOR include content relating to electoral affairs, the Planning Team should consult DPPA/EAD in this regard. Human Rights workforce requirements and TOR for Human Rights functions should be developed by OHCHR in line with the OHCHR/DPKO/DPA/DFS Policy on Human Rights in UN Peace Operations and Political Missions.

¹⁶ In _____

Draft post descriptions required for substantive, support and security components ¹⁷ for the budget submission in close coordination with other departments and offices as needed. ¹⁸	Planning Team
Recruitment: post vacancies, support selection processes, and reflect gender parity and geographical diversity.	Advance Team or DOS/DSA if Mission lacks capacity ¹⁹
Designate hiring managers as per DoA. ²⁰	Advance Team
Organize in-briefings of senior officials in collaboration with DPPA/PMD/GLU.	Planning/Advance Team
Manage onboarding process in conjunction with Service Center, where applicable.	Advance Team or DOS/DSA if Mission lacks capacity
Public information	
Initiate creation of the mission ICT domain, as well as internet and intranet pages.	DPPA/OUSG
Include new SPM on DPPA Intranet and DPPA public website: define name of mission and acronym, other narrative, data, leadership details, map of missions.	DPPA/OUSG
Premises, equipment and assets	
Identify and procure use of premises.	DOS/DSA
Identify medical support arrangements, including MEDEVAC/CASEVAC.	DOS/DSA
Develop initial demand plan for mission assets to inform sourcing, acquisition and delivery plan.	DOS/DSA
Security	
Reach out to UNDSS Director of Regional Operations, his/her Deputy and UNDSS desk officer assigned to the region in question; liaise and coordinate with DPPA Security Focal Point.	Planning Team via DPPA/OUSG ²¹
Provide UNDSS with relevant information on the new mission, in coordination with DPPA Security Focal Point.	Planning Team
Define the Integrated Security Concept of Operations; update the security risk management process in line with the new mission mandate and deployment.	UNDSS
Legal issues	
Reach out to OLA SPM focal point and provide information on the new mission for the drafting of a SOMA/SOFA/office agreement.	Regional Division

¹⁷ This will include international staff (professional and field service), national staff (national professional and local level) and national and international UNVs, including staff and non-staff (e.g. consultant) capacities.

¹⁸ This will include, for example, positions related to human rights, rule of law, DDR, public information, information analysis, etc. For these positions, the Planning Team should reach out to various entities for inputs.

¹⁹ DOS/DSA/CSSSS provides support on human resources issues when the Advance Team has not been deployed and lacks capacity to handle human resources, such as recruitment, on the ground.

²⁰ In line with the OHCHR/DPKO/DPA/DFS Policy on Human Rights in UN Peace Operations and Political Missions, OHCHR shall advise the HoM or a nominated official with designated authority on the selection of staff of the human rights component until the head of the human rights component is appointed.

²¹ DPPA/OUSG/Security Focal Point should be the first point of contact and interface with UNDSS.

Transmit draft SOMA/SOFA/office agreement to Permanent Mission of host country. If necessary, the Regional Division will arrange meetings with OLA and the Permanent Mission of the host country.	OLA
Conduct and discipline	
Reach out to DMSPC/OHR/ALD/CDS for determination on required support to HoM to be put in place for the mission.	Planning Team
Knowledge management	
In coordination with DPPA/PMD/GLU ²² , draw on available knowledge management products on SPM start-ups; conduct an After-Action Review (AAR) after the SPM start-up process.	Regional Division

²² Refer to the DPO-DPPA Knowledge Management and Organizational Learning Policy for more details.

Annex III: Mission Managers Start-up Checklist¹

Keytasks	Lead actor(s)
Mission planning and coordination	
Reach out to UNCT (and existing PKO or SPM, where relevant) on the ground and establish field-level coordination mechanisms (e.g. Strategy Policy Group, Senior Leadership Forum)	Strategic Planning Unit ²
Initiate and develop the Integrated Strategic Framework (ISF), or equivalent ³ , as required	Strategic Planning Unit for Mission, RCO for UNCT
—	Strategic Planning Unit
Human resources	
Identify Hiring Manager and appropriate DoA to facilitate recommendations and selections of candidates ⁴	Head of Mission
Delegation of Authority	
Request Head of Mission delegations (financial authorities, human resources, procurement and property management) from Secretary-General	Head of Mission
Where capacity to manage delegations is not available in the mission, DOS/DSA/CSSSS will advise on arrangements whereby these delegations can be administered by UNHQ or other appropriate UN entities	DOS/DSA
Public information	
Organize an official ceremony for the inauguration of the office (optional); organize early press encounters between the HoM and locally-based media	Public Information Unit/Office
Budget	
Contribute to the development of the initial resource plan and preparation of the first full proposed budget	Office of the Chief of Staff
Legal issues	
Where SOMA/SOFA ⁵ /office agreement negotiations start after mandate approval, send courtesy copy of the draft SOMA/SOFA/office agreement to the Ministry of Foreign Affairs and follow up to obtain comments	Office of the Chief of Staff or OLA if Mission does not have an in-country representation
Mission support (service delivery/supply chains, ICT)	

¹ Detailed roles and responsibilities of mission managers in the field are set out in the DPKO Mission Start-up Field Guide.

² The Strategic Planning Unit, located usually in the Office of the Chief of Staff in the mission, can also be referred to as the Joint Planning Unit or Mission Planning Unit.

³ This can include the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework.

⁴ In line with the OHCHR/DPKO/DPA/DFS Policy on Human Rights in UN Peace Operations and Political Missions, OHCHR performs the hiring manager role until the head of the human rights component is appointed.

⁵ And rules of engagement if military unit(s) would be deployed in the SPM.

Visit office premises, conclude lease agreements, conduct bidding process, conduct physical security assessments and environmental risk/impact	Advance Team
Establish Mission in Umoja, ensure funding block and map posts	DOS/DSA
Establish ICT infrastructure and connectivity services, in particular critical services like VHF/UHF radio communication and satellite phones	Advance Team
Obtain various authorizations (e.g. landing rights, frequencies for radio network, clearances for ICT equipment import)	Advance Team
Ensure finance and payment systems are set up, operational and available to mission components	Advance Team
Ensure supply chain arrangements are set up and immediate operational requirements for assets are satisfied	Advance Team
Establishment of a Local Committee on Contracts, Local Property Survey Board, other mission level committees, including translation of all agreements and contracts	Advance Team
Ensure medical support and MEDEVAC/CASEVAC arrangements are in place, tested and active	Advance Team ⁶
Establish mission-wide integrated procedures and systems for information analysis and management (records management, information security, knowledge management)	Advance Team
Security	
Finalize safety and security requirements for the establishment of the mission	UNDSS
In coordination with the Security Focal Point in DPPA/OUSG, ensure immediate security of mission personnel ⁷ is addressed and longer-term security arrangements are developed, including any close protection detail as needed for mission leadership	Advance Team
Establish and manage the Integrated Security Workforce (ISW) in line with the UNSSIP Benchmarks and approved Integrated Security CONOPS	UNDSS
Conduct and discipline	
Designation of Conduct and Discipline Focal Point and alternate or establishment of a Conduct and Discipline Team	Planning Team
Implement prevention, enforcement and remedial action strategy to address misconduct, including sexual exploitation and abuse	Head of Mission

⁶ DOS/DHMOOSH must participate in the identification and test of medical support as well as medical evacuations.

⁷ This should include the provision of security and communications equipment from day one.

Annex IV: Roles and Responsibilities of Main UN Partners in SPM Start-up

The Regional Division entrusted with leading the mission start-up engages with a variety of internal and external actors during the start-up process. The following provides a succinct summary of the main roles and responsibilities of the different UN partners whose support for SPM start-up is considered crucial.

EC/DC issues system-wide political and operational strategic guidance as requested or as needed.

EOSG provides strategic direction and guidance on planning processes¹ to enable system-wide coordination and engagement. EOSG may also provide troubleshooting and deconflict roles and responsibilities of UN entities as needed. EOSG also ensures adherence to the IAP Policy and leads the development of the Secretary-_____

DPPA/OUSG provides substantive and political guidance and support on mission planning, coordination within DPPA and with other departments, senior leadership selection, and facilitates funding options at the early stage of a start-up (e.g. extra-budgetary resources, UEE, commitment authorities, budget proposals, etc.) for pre-mandate and mandated activities. While facilitating funding options, DPPA/OUSG, in consultation with DOS, can formulate the initial resource request to the Controller who will determine whether UEE is the most appropriate funding mechanism. Support from DPPA/OUSG may include planning and structuring of the new mission, project approval for pre-mandate activities, travel approval, expenditure monitoring and reporting to donors, and coordination with UNDSS. It is important for OUSG to know, to the extent possible, the immediate strategic objectives, outputs, activities and structure of the SPM to enable OUSG to provide advice and help in steering administrative support from the DPPA-DPO Executive Office and DOS (or its designated Regional Service Centre or service provider) in the initial phase of the start-up, before the mission budget is approved by UN legislative bodies (i.e. ACABQ, Fifth Committee), and before the HoM is appointed and issued with the delegations of authority that the mission has sufficient capability to exercise.

DPPA/PMD/Guidance and Learning Unit (GLU) provides mission and non-mission planning support at the strategic and operational level in the context of ensuring that related UN policies, guidelines and SOPs are adhered to. GLU captures and disseminates best practices and lessons learned related to mission start-ups in various thematic areas, including direct support to strategic assessments, developing joint conflict analysis and theories of change, establishing system-wide coordination mechanisms, undertaking risk

¹ _____
designated. In which case, it will require either leadership to be defined by the Secretary-General, usually through a Secretary-_____

assessments, setting up monitoring and reporting platforms, and conducting after action review (AAR) and lessons learned (LL) studies after each start-up process.

DOS/Division for Special Activities (DSA) provides the full spectrum of support planning in special situations. This includes supply chain, service delivery and operational resource management, IT and communications, medical, partnership support, etc. DSA produces resource estimates and initial resourcing submission programming as well as human resources support. DSA coordinates the delivery of DOS mission support deliverables during start-up. DOS continues to support in areas (e.g. administration, logistics) where a mission may not have sufficient internal mission support capacity.² DSA may also exercise delegations of authority on behalf of SPMs, until an HoM and the core administrative capacities are in place. DSA also provides surge capacity support and determines the use of the service centres as required.

DOS/Human Resources Services Division (HRSD) is the primary point of contact for all human resources related advice and operational support.

DOS/Division of Healthcare Management and Occupational Safety and Health (DHMOSH) is responsible for producing a Health Support Plan for the mission, securing adequate medical support, and providing advice in implementing medical services to mission personnel as well as implementing medical evacuation procedures.

DMSPC/Field Operations Finance Division (FOFD) counterpart on the preparation of budget proposals and commitment authorities. FOFD supports clients, such as DPPA, in preparing funding proposals and submitting them to the General Assembly. It provides guidance and support to field missions on budgeting and is responsible for preparing reports on the administrative and budgetary aspects of the SPM. It provides substantive services to and facilitates deliberations and decision-making by the General Assembly and its relevant subsidiary organs on budgetary matters related to SPMs. FOFD also administers allotments and staffing table authorizations for SPMs funded from the approved budget, commitment authority or UEE.

DMSPC/Business Transformation and Accountability Division (BTAD) brings together various functions dedicated to monitoring and strengthening performance, accountability and transformation of business models across the Organization. BTAD is the business owner of SRSG compacts and accountability frameworks, including the monitoring and management of the delegation of authority framework. It provides dashboards and visualization tools and products on corporate management data, delegation of authority and human resources issues. It also provides business analytics on a variety of other issues, such as entitlements, property management chains and welfare.

² Other offices in DOS/DSA also provide support to start-ups, including DSA/OPS for planning support, DSA/RPAS for resourcing support, DSA/CSSSS for human resources and operational support, and DSA/SPS for partnerships.

DMSPC/Office of Human Resources (OHR) develops the regulatory human resources management framework, strategies, policies and directives. It provides policy leadership in organizational human resources management areas and strategic and legal advice on internal justice matters. It handles disciplinary matters relating to Secretariat staff members and oversees and coordinates efforts and actions to prevent and respond to unsatisfactory conduct.

DPO provides substantive guidance and support on rule of law, security sector reform, and police and military issues, as well as on civil affairs and certain specialized protection functions. DPO/OMA and PD engage with T/PCCs to identify potential uniformed personnel (such as UN Guard Units) for SPMs, develop rules of engagement and undertake troop-to-task reviews. DPO/OROLSI functions as the UN system-wide service provider for technical support in the areas of rule of law and security institutions to UN peace operations, Member States and UN system entities in non-mission settings.³ As co-chair of the Global Focal Point for the Rule of Law (GFP), together with UNDP, OROLSI coordinates the provision of joint UN system rule of law assistance to address and prevent violent conflict, protect human rights and restore justice and security.

OHCHR involvement in the strategic assessment, planning, design, benchmark creation, deployment, implementation and evaluation of peace operations is necessary to ensure that human rights are integrated, in line with the Policy on Human Rights in Peacekeeping Operations and Special Political Missions.

resources and procedures, including the development of the Secretary-General's Planning Directive, Mission Concept and mission budget. Additionally, OHCHR oversees the selection of other staff of the human rights component during the start-up process.⁴

DCO is the principal office for ensuring that a system-wide approach is taken during start-up with entities outside the Secretariat, primarily the UNCT. DCO also ensures that strategic and operational priorities of AFPs in New York are aligned with their field counterparts. DCO also supports RCO with UNCT capacity mapping exercises.

UNDSS is responsible for providing leadership, operational support and oversight of the security management system, with the strategic aim of enabling the safest and most efficient conduct of mandated programmes and activities of the mission.

field SMT. It appoints the Principal/Chief Security Adviser and coordinates the integrated security workforce in integrated mission settings. UNDSS also provides

³ OROLSI has established flexible rapid response capacities with expertise in policing; justice; corrections; security sector reform; disarmament, demobilization and reintegration; and mine action.

⁴ Any pre-existing field presence, be it a country office or a human rights component of a PKO, should be consulted.

mandatory induction training to HoMs at Headquarters, if they are appointed as Designated Officials for Security (DO) or Designated Officials ad interim.

OLA provides guidance and support on legal issues, including the drafting and negotiation of a SOMA/SOFA⁵ or office agreement. It also provides legal advice on the interpretation and implementation of the mandate of the mission.

DPPA/PMD/Gender Peace and Security Unit (GPS), DPO/OUSG/Gender Unit (GU), OSRSG-SVC and UN Women can support to ensure that from the outset, an SPM can adequately address the cross-cutting Security Council mandates on WPS and conflict-related sexual violence (CRSV). This includes providing support to create a functioning gender architecture (e.g. consisting of a gender unit with gender advisers and gender focal points in other functional components) in an SPM. When transitioning from a PKO, it is also important to coordinate with

UN Women on the ground can also provide useful information and help facilitate contacts with local women organizations.

OSRSG-CAAC and OSGE-Youth, including **UNICEF** on the ground, can support an SPM from the outset to adequately address issues related to children and armed conflict and youth.

Regional Commissions of the UN Economic and Social Council (ECA, ECLAC, ESCWA, etc.) may provide administrative and logistical support, as needed, usually to smaller SPMs that are headed by a Special Adviser/Envoy.

Regional offices (UNOCA, UNOWAS, UNRCCA, etc.) may provide administrative and logistical support, as needed and within the limitations of their capacity, usually to smaller SPMs that are headed by a Special Adviser/Envoy. They also contribute to strategic planning processes related to peace and security issues in the region of coverage. In this context, country-specific SPMs should ensure close

life span.

⁵ Where UNGU exists, and as agreed with the host authorities.

Annex V: Further Guidance

Most of the guidance can be found in the Policy and Practice Database (PPDB) platform. When located in a different platform, the hyperlink is provided in the list.

General guidance

- DPO-DPPA-DOS Guidelines on Mission Concept and Mission Plan (under revision)
- Reference Note on Roles and Responsibilities for Field Crisis Management in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Code Cable, 20 March 2020)
- DPA HQ Support to Special Political Missions: Guidelines for Desk Officers (12 August 2009)
- DPPA Women, Peace and Security Policy (June 2019)
- Report of the Secretary-General: Overall policy matters pertaining to special political missions (A/73/337, 23 August 2018)
- General Assembly Resolution on the comprehensive review of special political missions (A/RES/72/89, 14 December 2017)
- Secretary General inter-office memorandum on the establishment of the Executive Committee (3 January 2017)
- Report of the Secretary-General on implementation of HIPPO report (A/70/375-S/2015/682, 2 September 2015)
- Global Peace Operations Review Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnerships and People (Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations) (16 June 2015)
- DPO-DPPA Policy and SOP on Guidance Development (December 2019)

Thematic guidance

- United Nations Guidance on Effective Mediation (July 2012)
- DPPA Guidance for Mediators: Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements (January 2012)
- DPKO/DFS Policy Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations (February 2018)
- DPPA Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies (2017)
- DPKO/DFS/DPA Policy on Child Protection in the United Nations Peace Operations (June 2017)
- UN Policy Directive on Principles and Types of UN Electoral Assistance (May 2012, under revision)
- United Nations Electoral Needs Assessments (May 2012, under revision)
- Policy on Human Rights in Peace Operations and Special Political Missions (August, 2011)
- Human Rights Due Diligence Policy (2011, under revision)
- Police Administration in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions (1 February 2017)
- Planning Toolkit for Rule of Law and Security Institutions Personnel (February 2012)
- UN Integrated DDR Standards (IDDRS) (November 2006, revised in December 2019)
- UN Integration and Humanitarian Space (December 2011)

Integration and transition

- Secretary-General
Transition processes, in line with Executive Committee decision (25 February 2019)
- Interim Integrated Assessment and Planning Policy (5 February 2018)
- Integrated Assessment and Planning Handbook (December 2013)
- Policy on UN Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal (4 February 2013)
- DOS Guide for Senior Leadership on Field Entity Closure (1 January 2019)
- Guidance note on the consolidation of specialized protection functions in peace operations (2015)

Senior leadership appointment

- DPKO DFS SOP on Vacancy Management and Succession Planning for Heads of Police Components in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (November 2016)
- DPA, DPKO, DFS SOP on Vacancy Management and Succession Planning for Senior Mission Appointments (civilian Heads and deputy Heads of Mission) in missions supported by the Department Field Support (DFS) (February 2016)
- SOP on Communications related to senior mission appointments (November 2010)
- DPA SOP on In-briefing and Debriefing of Senior Mission Leaders and Special Envoys (October 2009, under revision)
- Guidelines for the selection and appointment of RC (November 2009)
- Note of guidance on integrated missions clarifying the roles and responsibilities of SRSG and DSRSG/RC/HC (2006)

Start-up funding and budget

- _____ Nations (ST/STB/2015/4, July 2015)
- Secretary-_____ (ST/SGB/2013/4, July 2013)
- Secretary General Report on unforeseen and extraordinary expenses (A/C.5/54/29, November 1999)
- DPA SOP on Budget Process for field-based Special Political Missions (28 November 2012)
- DPA Extra-budgetary resources management (May 2010)

Delegation of Authority

- Delegation of Authority from the Secretary-General to Head of Entity (January 2019)
- Secretary-_____ and Rules and the Financial Regulations and Rules (ST/SGB/2019/2, 17 December 2018) and its iterations

Staffing and recruitment

- DOS Process Guide - Onboarding and Staff Movements (June 2020)
- DPO/DOS Standard Operating Procedure for Assessment for Mission Service of Individual Police Officers (September 2019)
- Staff Regulations and Rules of the United Nations (ST/SGB/2019/2, December 2018)
- Secretary-_____ -Wide Strategy on Gender Parity (October 2017)
- Staff Selection System, ST/AI/2010/3, Amend 1, Amend 2 and Amend.3 Administration of temporary appointments, ST/AI/2010/4 Rev.1
- Secretary-_____ -S/2014/5, January 2014)
- Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel (December 2012)

Assets, logistics planning and procurement

- Environmental Policy for Peace Operations (to be promulgated in 2020)
- DOS SOP on OSCM SOP supply chain planning for a Mission Start-Up and Emergency Response (18 November 2019)
- DOS Environment Strategy for Field Missions (October 2019)
- United Nations Procurement Manual (7th Revision, September 2019)

- UNGSC SOP on Global Asset Management (UNGSC/SOP/156.03, 8 October 2018)
- DFS Supply Chain Management Blueprint (Version 2, 26 December 2017)
- Procurement support for Special Political Missions - COMPASS initiative (Code Cable, 24 May 2011)

Safety and security

- United Nations Security Management System - Security Policy Manual (12 October 2017)

Police

- DPKO/DFS Policy on United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref 2014.1, February 2014)
- DPKO/DFS Guidelines on Police Command in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2015.14)
- DPKO/DFS Guidelines for Police Capacity-Building and Development (2015)
- DPKO/DFS Guidelines for Police Operations (2015.15)
- DPKO/DFS Guidelines for Police Administration (2016.26)
- DPKO/DFS Manual on Mission-based Police Planning in Peace Operations (2017.13)

Public information

- Secretary-_____
- United Nations Secretariat Guidelines for the Personal Use of Social Media (February 2019)
- Strengthening cooperation in public information, DPA and its field missions (Code Cable, 5 May 2011)
- Operational Guidance Note from United Nations Peacemaker on Public Information in Peace Processes and Agreements (September 2010)

Information and knowledge management

- DPO-DPPA Policy on Knowledge Management and Organizational Learning (August 2020)
- DPO-DPPA Standard Operating Procedure on End of Assignment Reports (August 2020)
- After action reviews and lessons learned documents available on the Policy and Practice Data Base (PPDB)

Conduct and Discipline

- DPPA/DPO/DMSPC Policy on Accountability for Conduct and Discipline in Field Missions (Ref. 2015/10, August 2015, under revision)
- Accountability Framework for Conduct and Discipline in Field Missions (July 2014)

Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)
6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessoa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil – um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil-Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia – um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
103. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
104. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
105. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
106. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
107. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
108. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
109. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
110. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
111. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

112. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
113. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)
114. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
115. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
116. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
117. **Augusto Pestana**
ITER – os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
118. **Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
119. **Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)
120. **Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
121. **Arthur H. V. Nogueira**
Kôsovo: província ou país? (2015)
122. **Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
123. **Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)

124. **Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)
125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)
126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)
127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)
128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)
129. **Alessandro Candéas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro” (2ª edição, 2017)
130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)
131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarrevolução (2011-2015) (2017)
132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)
133. **Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)
134. **Kassius Diniz da Silva Pontes**
Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho (2018)
135. **Cristiano Franco Berbert**
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)
136. **Guilherme José Roeder Friaça**
Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)

- 137. Gabriel Boff Moreira**
A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil (2018)
- 138. Rodrigo de Oliveira Godinho**
A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização (2018)
- 139. Elza Moreira Marcelino de Castro**
O acordo TRIPS e a saúde pública – implicações e perspectivas (2018)
- 140. Marcelo Ramos Araújo**
A região norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional (2019)
- 141. Fabio Rocha Frederico**
Política externa e guerrilha no Cone Sul (2020)
- 142. Aurimar Jacobino de Barros Nunes**
O Itamaraty e a Força Expedicionária Brasileira (FEB): o legado da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial como ativo de política externa (2020)
- 143. Alexandre Mendes Nina**
A diplomacia brasileira e a segurança energética nacional (2020)
- 144. Davi Augusto Oliveira Pinto**
A diplomacia dos bancos centrais: renovação versus anacronismo no Banco de Compensações Internacionais (BIS) (2021)
- 145. Paula Aguiar Barbosa**
O Tratamento do bem-estar animal na política externa brasileira: de preocupação social a necessidade econômica (2021)
- 146. Adriana Sader Tescari**
A Biodiversidade como recurso estratégico, as negociações do Protocolo de Nagoia e a política externa brasileira (2021)
- 147. Otávio A. D. Cançado Trindade**
A cláusula democrática do Mercosul: aspectos jurídicos do argumento diplomático (2021)

148. Marcelo Böhlke

O Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica e os procedimentos especiais: implicações para o programa brasileiro de desenvolvimento de submarino com propulsão nuclear (2022)

149. Viviane Rios Balbino

Terá a paz rosto de mulher? Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022)

150. Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana

Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no Século XXI (2022)

151. Aurélio Viotti

A OEA e a promoção da democracia pela cooperação eleitoral (2022)

152. Fernando Figueira de Mello

A Era Berlusconi: a força da direita na Itália e o relacionamento bilateral com o Brasil (2022)

153. Henrique Choer Moraes

Em defesa da vanguarda: a participação do Brasil nas discussões da UNCITRAL sobre a reforma dos Mecanismos de Solução de Controvérsias Investidor-Estado (2023)

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.

Papel da capa: cartão duplex 250g/m²

Papel do miolo: pólen similar 80g/m²

Este livro estuda as missões políticas especiais das Nações Unidas em sua amplitude, à luz de como essa ferramenta de ação multilateral para a paz e segurança internacional vem evoluindo e que implicações esse processo tem acarretado para a Organização e seus Estados Membros. O trabalho pretende preencher uma lacuna no estudo do pilar de paz e segurança das Nações Unidas, a respeito do qual existe vasta literatura sobre as operações de manutenção da paz, porém muito pouco sobre essa outra modalidade de atuação.

As missões políticas especiais definem-se como missões civis, estabelecidas por período limitado, para auxiliar na prevenção de conflitos, pacificação e consolidação da paz, colaborando, por meio do engajamento político, para o alcance da paz de modo sustentável. Contrariamente às operações de manutenção da paz, não são apoiadas por tropas militares para o cumprimento de seus mandatos.

O estudo é feito com o propósito de elucidar como essas missões podem relacionar-se com interesses e prioridades da política externa brasileira e como o Brasil pode envolver-se de modo construtivo e eficaz no debate, em função de seu engajamento histórico em temas de paz e segurança nas Nações Unidas e, ainda, tendo presente o cumprimento de seu décimo-primeiro mandato no Conselho de Segurança no biênio 2022/2023. Assim, o trabalho identifica interesses e objetivos da política externa brasileira afetos às missões políticas especiais e sugere estratégias condizentes com o propósito de alcançá-los.