

transformação íntima em pessoas que um dia estiveram sob meu comando e sob minha responsabilidade.

Conclusões

Como conclusões, gostaria de deixar registrados os aspectos que considero como mais importantes dessa experiência, a qual considerei extraordinária em termos de desenvolvimento de líderes subordinados.

A realização de simpósios e seminários, enfatizando estudos de caso como vem realizando o CIASC e o CIAA, são de grande importância no que diz respeito a despertar o gosto pelo assunto liderança.

Há que se pensar em uma eventual revisão do EMA-137 no que tange à conceituação ao emprego das habilidades de liderança, relacionadas por James Hunter ou outras que sejam visualizadas pelos revisores do manual, para serem empregadas em uma avaliação mais objetiva de oficiais e praças no que diz respeito à liderança.

A iniciativa de realizar eventos como a Semana de Liderança do Batalhão Tonelero traz resultados muito benéficos para todos que participam. Palestrantes externos, com suas experiências diferenciadas, sempre emprestam grande brilho a eventos desse tipo.

A simples apresentação da lista de habilidades de liderança em uma instrução e a aplicação dos questionários de auto-avaliação serão de grande valia no desenvolvimento das habilidades de liderança dos militares da MB.

A formação do líder subordinado ou a contribuição para seu desenvolvimento deve ser encarada como tarefa de todo chefe.

REFERÊNCIAS

HUNTER, James C. **Como se tornar o líder servidor: os princípios de liderança de o Monge e o Executivo**. Rio de Janeiro, Sextante, 2006.

CMG (FN) Carlos Chagas Vianna Braga
carlos.chagas@btlllog.mar.mil.br

CMG (FN) Áthila de Faria Oliveira
athila@ciasc.mar.mil.br

CMG (FN-RM1) Sergio Marques Soares
marques.soares@ciasc.mar.mil.br

Estudo sobre o conceito “New Horizon” utilizado pela ONU

Introdução

O presente estudo foi realizado utilizando, como principal ferramenta, a análise cronológica das atividades de manutenção da paz realizadas pelas Nações Unidas, ao longo de mais de seis décadas. A referida análise permitiu identificar aspectos que balizaram o rumo da ONU na prevenção e condução de conflitos entre e intra Estados, bem como no apoio à proteção e à reconstrução da paz no pós-conflito.

Dessa forma, o estudo abordará um breve histórico, em que serão identificados os pontos-chave (Relatório “Bahimi” e “Capstone Doctrine”) da trajetória das Nações Unidas no tocante à manutenção da paz, para somente então ser direcionado ao conceito “New Horizon”. Abordará, também, algumas implicações desse novo conceito sobre a participação do Brasil, em particular do Corpo de Fuzileiros Navais, nas Operações de Manutenção da Paz.

Histórico

Em 1948, a “United Nations Truce Supervision Organization” atuou na supervisão do cessar-fogo entre Israel e

os países árabes, por ocasião da invasão do território da Palestina. O referido evento constitui o marco inicial das ações de manutenção da paz das Nações Unidas. Desde então, a ONU tem apoiado os mais diversos países em sua incessante busca pela manutenção da paz e na reconstrução no pós-guerra.

Em 1993, foi constituída uma comissão, presidida pelo Embaixador Lakdar Brahimi, cujo propósito foi estabelecer um conjunto de normas que servissem para balizar as condições e os limites da atuação da ONU em operações de paz. O relatório da referida comissão foi o primeiro documento oficial a conceituar operações de paz e serviu para estabelecer a doutrina nesse tipo de intervenção internacional. Desde então, a doutrina evoluiu e foi consolidada na chamada “Capstone Doctrine”, de 2008, a qual apresenta reflexões sobre os ensinamentos colhidos na condução dos mais variados tipos de operação de paz.

Entretanto, a escala e a complexidade das operações de paz na atualidade excedem a capacidade da ONU em gerenciar, de forma centralizada, os processos de manutenção e reconstrução da paz. Paralelamente, novos desafios militares, políticos e financeiros indicam a necessidade de estabelecer novas parcerias. Motivados por este ponto de inflexão o “Department of Peacekeeping Opera-

tions” (DPKO) e o “Department of Field Support” (DFS) estabeleceram um processo intitulado “New Horizon”, com o propósito de avaliar os principais dilemas da política e estratégia empregadas na manutenção da paz, na atualidade e nos anos vindouros, bem como revigorar o diálogo entre as partes interessadas sobre possíveis soluções para melhor balancear as operações de paz da ONU, buscando atender necessidades atuais e futuras.

O Relatório “BRAHIMI”

Embora a comissão liderada pelo Embaixador da Argélia, Lakdar Brahimi, tenha sido instituída em 1993, o relatório foi emitido somente no dia 23 de agosto de 2000. O foco da comissão foi estudar as perspectivas da paz no mundo, bem como as operações de manutenção da paz gerenciadas pela ONU.

De acordo com o referido relatório, ficou constatado que haveria a necessidade de uma reformulação no gerenciamento das missões de paz realizado pela ONU, considerando que a mesma já não dispunha de uma gestão adequada, tampouco de recursos financeiros, para suportar o aumento acentuado do número e porte das missões de manutenção da paz.

De forma simplificada, o Relatório “Brahimi” orientou, àquela época, a adequação do sistema ONU de operações de paz pelo mundo. Para tal, os seguintes tópicos foram abordados:

1 - A necessidade de mudança: A estrutura da ONU para as operações de manutenção da paz tornou-se obsoleta; conceitos e formas de emprego careciam de mudanças;

2 - Doutrina, estratégia e processo de tomada de decisão: Os elementos das operações de paz foram definidos, principalmente, levando-se em consideração as experiências do passado. Foram consideradas as implicações das ações preventivas, sendo emitidas as principais recomendações sobre as medidas visando prevenir adversidades. Foram ainda abordados aspectos inerentes à construção da paz estratégica, ficando evidenciada a necessidade de ações de coleta de informações e suas respectivas análises. Além disso, identificou-se o desafio da administração civil de transição, tendo sido emitidas as principais recomendações no tocante à transferência de funções e tarefas da força de manutenção da paz para as autoridades locais;

3 - Capacidade da ONU em implementar Operações de Paz: Foram especificadas as principais recomendações para tornar as ações rápidas e eficazes, bem como estabelecidos os prazos para a implementação das operações de paz. Aspectos de liderança foram mencionados, assim definidas as recomendações quanto aos militares. O contingente policial e os especialistas civis receberam especial atenção;

4 - Planejamento e tarefas de apoio: Em síntese, foram listadas as principais recomendações inerentes ao apoio financeiro para as operações de paz. Além

disso, especial ênfase foi atribuída à integração do planejamento das missões;

5 - Operações de Paz e a era da informação: As recomendações sobre a tecnologia da informação foram emanadas, inclusive com as ferramentas inerentes à gestão do conhecimento;

6 - Principais desafios para a implantação das reformas: Nesse tópico, foram listados os desafios que seriam enfrentados para a implantação das reformas constantes do Relatório “Brahimi”.

Concluiu, o referido relatório, que as operações de paz somente lograriam êxito, caso fossem adotadas medidas “a posteriori” de construção da paz. Essas medidas fariam a diferença no que diz respeito à melhoria de vida da população local. Entrariam em cena os especialistas civis com o intuito de garantir a reformulação das instituições políticas para o reforço do estado de direito.

O resultado desse trabalho promoveu o fortalecimento e a efetividade do processo de manutenção da paz, bem como otimizou o custo-benefício das operações de paz.

A Doutrina “CAPSTONE”

Considerada uma evolução da doutrina consolidada pelo Relatório “Brahimi”, a Doutrina “Capstone” apresenta reflexões sobre as lições aprendidas na condução das operações de paz nas últimas seis décadas.

Inicialmente, a Doutrina “Capstone” faz um apanhado do quadro normativo da ONU para as operações de paz, a saber: Carta das Nações Unidas, Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Definições do Conselho de Segurança.

Em seguida, são descritas as atribuições da ONU nas operações de manutenção da paz, a evolução das referidas operações, bem como as atividades de segurança desenvolvidas. Fatores de sucesso são ressaltados, fato que evidencia a preocupação com as experiências colhidas nas missões de outrora. São também ressaltados os princípios básicos da manutenção da paz pelas Nações Unidas. Ressalta-se a exceção no princípio de não-uso da força, referente à defesa do mandato, devidamente autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU.

No tocante ao planejamento, grande ênfase é atribuída ao tópico de lições aprendidas, bem como à integração dos comandos envolvidos. Ficou também evidenciado que as operações de manutenção da paz atingiram um patamar de complexidade elevado, motivo pelo qual foram emitidas recomendações a respeito da facilitação do processo político. Para tal, os planejamentos deveriam contemplar ações que promovessem o diálogo entre as partes, objetivando a reconciliação. Além disso, aspectos como a proteção dos civis, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos combatentes, também foram tópicos dignos de recomendações constantes da doutrina em lide.

São mencionadas, a exemplo do Relatório “Brahimi”, recomendações para que seja prestado o apoio às

eleições, bem como à proteção e promoção dos direitos humanos, em busca do restabelecimento do estado de direito.

Entretanto, um dos tópicos mais importantes da Doutrina “*Capstone*” está relacionado às funções básicas dos executores das operações de manutenção da paz, quais sejam:

- criar um ambiente seguro e estável dando condições ao Estado de prover segurança, com pleno respeito ao estado de direito e aos direitos humanos;
- facilitar o processo político, promovendo o diálogo e a reconciliação, com o apoio à criação de legítima e eficaz estrutura de governo; e
- fornecer uma estrutura para garantir que as Nações Unidas e outros atores internacionais exerçam as suas atividades ao nível de determinada área ou país de forma coerente e coordenada.

De forma simplista, pode-se afirmar que a Doutrina “*Capstone*” foi uma evolução da doutrina estabelecida pelo Relatório “*Brahimi*”, tendo sido prevista para o ano de 2010 uma revisão da referida doutrina. Assim, o DPKO, juntamente ao DFS, emitiu um documento interno (“*non-paper*”) que reflete as perspectivas desses departamentos como parte integrante do processo “*New Horizon*”. O documento fornece subsídios que irão facilitar a manutenção e a intensificação do diálogo entre os organismos integrantes do processo de manutenção da paz, com vistas ao aperfeiçoamento do referido processo nas operações correntes e futuras.

“NEW HORIZON”

Como fora mencionado anteriormente, a escalada e a complexidade das atividades de manutenção da paz extrapolam a capacidade da ONU no processo mundial de manutenção da paz. Novos desafios como estabelecer missões de paz, cada vez maiores e mais caras, modelar estratégias de transição em missões em que certo grau de estabilidade foi alcançado, além da necessidade de estar preparada para um futuro incerto, tornam fundamental a existência de uma parceria global para a manutenção da paz. Essa parceria confere legitimidade às Nações Unidas nos processos de manutenção da paz, considerando que neles estão reunidos a autoridade legal e política do Conselho de Segurança da ONU, os recursos humanos e as contribuições financeiras dos Países Membros, o apoio dos países hospedeiros, bem como a experiência do Secretariado em gerenciar operações de paz no campo.

Em função dos mencionados desafios, já existe, atualmente, o diálogo entre os Países Membros a respeito do futuro do processo de manutenção da paz. Trata-se, na verdade, de um esforço conjunto no âmbito dessa parceria global para que seja estabelecida uma visão do futuro a respeito do processo de manutenção da paz. Essa visão do futuro pode ser traduzida “ao pé da letra” como um novo horizonte (“*new horizon*”) para o qual as Nações Unidas e demais parcerias internacionais deverão estar preparadas no que se refere à manutenção da paz.

Com vistas a facilitar esse diálogo acerca desse “novo horizonte” entre os participantes do processo de manutenção da paz, o DPKO e o DFS prepararam conjuntamente o documento “*A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*”, na esperança de que essa iniciativa facilite as negociações no âmbito da parceria global no estabelecimento de metas alcançáveis e compartilhadas, metas essas que deverão ser buscadas pelos integrantes da referida parceria ao longo do tempo.

Ressalta-se que o referido documento é meramente consultivo, devendo suas análises e propostas ser utilizadas como subsídios para discussões. Como mencionado anteriormente, trata-se de um documento interno e não normativo.

O documento incentiva à renovação da parceria global para o estabelecimento de uma visão de futuro (novo horizonte) que venha a ajudar na configuração da manutenção de paz pelas Nações Unidas, para enfrentar os desafios de hoje e do futuro. Essa visão do futuro nada mais é do que um conjunto de metas imediatas, bem como de médio e longo prazo. De acordo com o documento, essa nova parceria possui três dimensões:

- uma parceria no propósito das operações de paz;
- uma parceria nas ações de manutenção da paz; e
- uma parceria para o futuro.

Dessa forma, o presente estudo aborda, de forma sucinta, cada uma das citadas dimensões dessa nova parceria global para a manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas.

Parceria no Propósito das Operações de Paz

Uma visão compartilhada do propósito das ações de manutenção de paz das Nações Unidas é um pré-requisito para uma efetiva ação no terreno. Para a melhor orientação do direcionamento, bem como do planejamento e do gerenciamento das missões, torna-se necessária uma parceria renovada em seu propósito, tomando como base a unidade e a coesão entre os atores da paz.

Dessa forma, de acordo com o documento em questão, essa nova parceria poderá ser orientada por meio de uma estratégia política clara, bem como por meio de um gerenciamento e planejamento coeso da missão.

Parceria nas Ações de Manutenção da Paz

O sucesso das operações de paz reside na capacidade de obter resultados oportunos e práticos no terreno. Dessa forma, a parceria global voltada para a manutenção da paz deve ser revigorada com o propósito de incrementar a capacidade e a confiabilidade das ações de manutenção de paz das Nações Unidas e demais parceiros.

Assim, o “*non-paper*”, emanado pelo DPKO em parceria com o DFS, recomenda que o fortalecimento dessa

parceria, voltada para as ações de manutenção de paz, poderá ser incrementado por meio de um rápido desdobramento das missões de paz, aliado à clara identificação dos aspectos críticos e imediata atuação sobre os mesmos, além de uma elevada capacidade de gerenciar crises para fazer frente a possíveis contingências.

Parceria para o futuro

O termo “capacidade sustentável” resume, perfeitamente, a preocupação do DPKO e do DFS com o futuro, pois somente de posse desse atributo a ONU e seus parceiros poderão sobrepular os desafios de hoje e do amanhã, em sua busca pela manutenção da paz.

Desta feita, o documento “*A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*” registra algumas recomendações com o propósito de fortalecer a parceria global para a manutenção da paz. São elas:

- projetar futuras necessidades - a disponibilidade de recursos financeiros no futuro dependerá de sua previsão nos dias atuais. É necessário fazer projeções para que os recursos sejam captados desde já;
- capacitação - as demandas atuais e futuras requerem um alto grau de mobilidade e especialização dos militares, policiais e civis empregados nas operações de manutenção da paz. Fica evidenciada a necessidade de mudança de foco quantitativo para o qualitativo. Essa qualificação requer o desenvolvimento de padrões que refletirão diretamente no treinamento, bem como nos equipamentos empregados nas referidas operações;
- expansão da parceria para a manutenção da paz - o apoio à manutenção da paz não pode ser depositado em um número reduzido de parceiros significativos. Há de se ter uma base maior de tropas e policiais oriundos de países contribuintes para atender futuros requisitos; e
- nova estratégia de apoio às ações em campo - a natureza complexa e acelerada das operações de paz requerem inovação e flexibilidade dos sistemas de apoio. O desenvolvimento de uma nova estratégia já está em andamento, sendo nela previstas melhorias no desdobramento e no gerenciamento das ações de manutenção da paz, nos níveis global, regional e das próprias missões.

“NEW HORIZON” e possíveis implicações para o CFN

Do Sumário Executivo constante do “*non-paper*” emitido pelo DPKO/DFS, verifica-se, imediatamente, que nos últimos anos a demanda por militares capacitados aumentou exponencialmente, o que significa que o Brasil continuará a ser sondado para participar das mais diferentes missões de paz, que serão atendidas ou não, de acordo com os interesses nacionais. Assim sendo, para o CFN, torna-se fundamental possuir capacidade de atuar em tais tipos de operação, ainda que muitos possam

questionar quanto a um possível desvio de atividade fim. Em suma, é fundamental manter-se um equilíbrio entre as atividades de combate mais nobres (diretamente ligadas às atividades-fim) e a participação em operações de paz, de modo que as nossas capacidades, que nos são mais caras e preciosas (caracterizando nossa própria razão de existir), não sejam perdidas.

Além disso, ainda no Sumário Executivo, verifica-se que o mais rápido desdobramento – “*Faster Deployment*” – é identificado como um dos requisitos fundamentais para o sucesso das operações de paz. Neste aspecto as características intrínsecas do CFN de prontidão operativa, bem como de capacidade expedicionária, tornam-se especialmente importantes. Assim sendo, tais características devem ser divulgadas e exploradas ao máximo, especialmente no início de uma nova operação/aumento de contingente, mesmo que, posteriormente, as tropas do CFN venham ser substituídas por tropas do Exército Brasileiro.

Dois outros aspectos relevantes do Sumário Executivo são a necessidade de identificar e projetar futuras demandas, aspecto sobre o qual a própria existência do Centro de Estudos do CFN reveste-se de vital importância, devendo estar, suficientemente, mobiliado de forma a poder prospectar novos desafios, e o desenvolvimento de uma abordagem baseada em capacidades (“*capability-driven approach*”), que deve balizar todo o preparo das forças de fuzileiros navais em todas as suas possíveis áreas de atuação. Somente por meio da perfeita identificação de tais capacidades, poderemos preparar uma força capaz de atuar no amplo espectro das operações militares.

Finalmente, outros dois aspectos que merecem especial atenção, uma vez que ainda são muito pouco explorados em nossas operações, são a proteção de civis e as relações civis-militares (incluindo a mídia), as quais têm se tornado componente fundamental de todas as operações de paz da ONU nos últimos anos, merecendo, portanto, atenção especial em nossos estudos e adestramentos. O sucesso de missões militares de manutenção da paz depende de um forte componente civil. Entretanto, a prática permite concluir que é mais difícil recrutar civis devidamente qualificados em quantidade suficiente do que tropas militares, para o desempenho de funções junto a missões de manutenção da paz. Tal fato apenas reforça a necessidade de uma forte implementação das relações civis-militares no âmbito do CFN, não somente voltadas para as operações de manutenção da paz, mas também para as operações de guerra.

REFERÊNCIAS

UNITED NATIONS. Reporte of the painel on United Nations peace operations. New York: Peacekeeping Best Practices Section, 2000.

UNITED Nations peacekeeping operations: principles and guidelines. New York: Peacekeeping Best Practices Section, 2010.