

MISSÕES POLÍTICAS DA ONU: UMA BREVE INTRODUÇÃO

UN political missions: A brief introduction

Marco Antonio Paulino Azzolini

Mestrando em Ciências Sociais e graduado em Relações Internacionais pela Unesp de Marília.

Resumo

Este artigo tem como objetivo realizar uma revisão bibliográfica sobre as Missões Políticas conduzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como instrumento de promoção da paz. Para esse fim, foram analisadas produções acadêmicas e documentos pertinentes ao tema, com o intuito de apresentar os debates conceituais sobre o fenômeno, além de revisar trabalhos que buscam compreender por que razões as missões políticas se tornaram mais frequentes, no âmbito da ONU, colocando esse dispositivo como uma opção frente as operações de peacekeeping. A relevância deste artigo reside no fato de que estudos teóricos sobre as missões políticas da ONU são escassos em língua portuguesa, e trazer esse debate para a academia brasileira é fundamental para a compreensão das modalidades de intervenção em conflitos.

Palavras-chave: ONU; paz; missões políticas; operações de manutenção da paz; conflitos

Abstract

This article aims to conduct a literature review on the Political Missions carried out by the United Nations (UN) as an instrument for promoting peace. To this end, I analyze academic productions and relevant documents on the topic, with the aim of presenting the conceptual debates on the phenomenon, as well as reviewing works that seek to understand the preference for political missions over peacekeeping operations within the UN framework. The relevance of this study lies in the fact that theoretical studies on UN political missions are scarce in Portuguese, and bringing this debate to the Brazilian academy is essential for understanding the modalities of conflict intervention.

Keywords: UN; peace; politicalmissions; peacekeepingoperations; conflicts

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada em 1945, com o objetivo central de “[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra[...]” (ONU, 1945, p. 3) e, de:

Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (*Ibidem*, 1945, p. 4-5).

Para alcançar esse objetivo, foram desenvolvidos diversos métodos de intervenção em conflitos internos que se apresentassem como risco à segurança coletiva internacional. O principal instrumento de pacificação de conflitos são as operações de manutenção da paz (*peacekeeping operations*), empregadas em contextos de conflito a fim de tentar reduzir os níveis de violência entre as partes em conflito, caracterizando intervenções de caráter militar (mesmo que com capacidades restringidas), imparciais e baseada no consentimento. Essas intervenções estão previstas nos capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas, que tratam sobre a resolução pacífica de conflitos. O artigo 33, capítulo VI da carta, prevê que o Conselho de Segurança convide as partes envolvidas em uma controvérsia, a solucioná-la por meio de dispositivos como negociação, inquérito, mediação, ou qualquer outro meio pacífico disponível (*Ibidem*, p. 22-23).

A manutenção da paz refere-se às atividades realizadas no local do conflito, com a aprovação das partes envolvidas, por militares, policiais e civis, com o propósito de implementar ou supervisionar a aplicação de medidas voltadas ao controle e à resolução dos confrontos, como cessar-fogo, separação de forças e acordos de paz, sejam eles abrangentes ou parciais. Essas iniciativas complementam os esforços políticos empreendidos para alcançar uma solução pacífica e duradoura para o conflito. A partir da década de 1990, tais operações passaram a ser empregadas, principalmente, em disputas internas, frequentemente marcadas pela multiplicidade de atores ou pela ausência de autoridade local (Ministério da Defesa, 2007).

Apesar da centralidade das *peacekeeping operations*, no quadro dos instrumentos de promoção de paz da ONU, um novo formato de intervenção ganhou força, a partir da década de 1990 (Maekawa, 2022). As Missões Políticas Especiais (*Special Political Missions*) ganham cada vez mais relevância frente aos desafios impostos ao tradicional formato das operações de paz. Essas são missões de caráter civil, com objetivos e práticas centralmente políticos (no sentido de promover a mediação, facilitação política e suporte a atividades

de ordem civil). A literatura acadêmica sugere que as missões políticas tem ganhado cada vez mais espaço em razão dos custos relacionados à implementação das operações de manutenção de paz, sendo eles relacionados aos custos financeiros (uma vez que operações militares são mais dispendiosas) e políticos (uma vez que não necessita passar pelo truncado processo de aprovação do Conselho de Segurança, além de ser mais fácil a obtenção do consentimento das partes em conflito).

O presente artigo tem como objetivo central, realizar uma revisão bibliográfica acerca do que já fora produzido sobre as Missões Políticas Especiais da ONU (desse modo, não entraremos no mérito de missões políticas empreendidas por outras organizações internacionais ou países individuais). Na primeira sessão, faremos uma revisão conceitual, evidenciando todas as definições encontradas durante a pesquisa. Em seguida, será feita uma breve revisão das razões pelas quais as missões políticas tem sido escolhidas pela ONU, em detrimento das tradicionais operações de *peacekeeping*. No mais, as conclusões farão uma breve retomada dos argumentos encontrados, além de enunciadas algumas questões que podem nortear futuras pesquisas sobre o tema.

Missões políticas especiais da ONU

As Missões Políticas Especiais (*Special Political Missions*) são operações de campo realizadas por uma organização internacional. A maior parte dessas missões são promovidas pela ONU, e são estabelecidas mediante aprovação do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral, com algumas sendo instituídas pelo Secretário-Geral com o aval do Conselho de Segurança¹. A legitimidade e autoridade dessas missões políticas derivam principalmente do apoio de uma organização internacional multilateral e amplamente reconhecida, o que lhes permite desempenhar funções diplomáticas. Diferentemente das operações de manutenção da paz, as missões políticas não possuem um componente militar (Johnstone, 2010; Kugel, 2011).

De acordo com Gowan (2011), essas operações são compostas principalmente por civis, incluindo oficiais internacionais e especialistas. O mandato dessas operações é caracterizado por seu foco “político”, envolvendo bons ofícios, mediação, facilitação e supervisão política, embora também desempenhem várias outras funções que contribuem para um processo de paz mais amplo (Johnstone, 2010). Além disso, essas missões atuam tanto em nível nacional quanto internacional e podem intervir em diferentes fases do conflito: antes (buscando preveni-los), durante, e após os conflitos (em processos de implementação da paz) (*Ibidem*, p. 16).

1 É o caso do Centro Regional da ONU para a Diplomacia Preventiva da Ásia Central (UNRCCA, em sua sigla em inglês) (ONU, 2024).

Johnstone (*Ibidem*, p. 23-24) identifica os princípios que orientam as Missões Políticas Especiais, a saber: (a) a existência de mandatos implícitos que não precisam estar explicitamente escritos, permitindo o sucesso em suas tarefas, como bons ofícios, coordenação e engajamento com partes interessadas²; (b) a instrumentalização da política para alcançar múltiplos objetivos, incluindo paz sustentável, justiça transicional e reconstrução econômica; (c) o princípio da imparcialidade³ em relação às partes envolvidas e a conformidade com normas internacionais, essenciais para ganhar a confiança dos envolvidos; (d) engajamento inclusivo com todas as partes interessadas, como partidos políticos, atores nacionais influentes e atores internacionais; e (e) integridade, garantindo a defesa dos valores da organização internacional e do direito internacional (por exemplo, negociando com supostos violadores de direitos humanos sem endossar acordos de anistia para crimes graves).

Devido ao amplo leque de atividades desempenhadas, a definição de quais iniciativas se enquadram como “missão política” é frequentemente ambígua, variando conforme diferentes estudos. Clayton, Dorussen e Böhmelt (2020) identificam, com base nas categorias orçamentárias da ONU, quatro grandes conjuntos de iniciativas de paz: (1) iniciativas diplomáticas, que incluem enviados especiais, conselheiros e representantes do secretário-geral e mediadores; (2) iniciativas tecnocráticas, como equipes de monitoramento de sanções, grupos, comitês e painéis de especialistas; (3) missões de desenvolvimento político ou de construção da paz, englobando escritórios regionais, escritórios de apoio a processos políticos e missões de campo; e (4) operações de manutenção da paz, caracterizadas por missões com maior contingente militar. Segundo os autores, as iniciativas diplomáticas, tecnocráticas e missões de desenvolvimento político ou de construção da paz são classificadas como missões políticas especiais (*Ibidem*, p. 11).

O trabalho de Maekawa (2022) apresenta algumas variações conceituais em relação às missões políticas da ONU. A autora define missões políticas como “[...] ‘missões políticas especiais’ e outras formas de presença política abrangidas pelo Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA) da ONU” (*Ibidem*, p. 2, tradução nossa), além de incluir enviados e conselheiros especiais sob o conceito. O Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz é um órgão da ONU dedicado à prevenção e resolução de conflitos violentos. Suas atividades se concentram em cinco áreas principais relacio-

2 Conforme Johnstone (2010, p. 23-24, tradução nossa): “Uma missão política não poderia ter sucesso em nenhuma das tarefas enumeradas a menos que se entenda ter pelo menos os seguintes poderes, independentemente de terem sido expressamente conferidos no mandato: bons ofícios, coordenação e envolvimento com as principais partes interessadas”.

3 A missão não pode ser vista como ferramenta a serviço de interesses de nenhuma parte do conflito ou de qualquer ator externo (*Ibidem*, p. 24).

nadas à paz e segurança, com o objetivo de: (1) garantir uma análise sólida e um alerta precoce das ameaças à segurança internacional; (2) prevenir conflitos e envolver-se nos processos de pacificação; (3) gerenciar crises políticas e conflitos violentos; (4) sustentar a paz; e (5) fortalecer parcerias (ONU, s.d). Essa definição exclui as iniciativas tecnocráticas⁴ do âmbito das missões políticas da ONU, não considerando em sua análise, por exemplo, o Painel de Especialistas sobre a Coreia do Norte, que foi organizado em resposta à ameaça nuclear na península coreana (Clayton; Dorussen; Böhmelt, 2020).

Kugel (2011) distingue quatro tipos de operações que se enquadram na categoria de missões políticas. As “missões de assistência à governança” (*Governance assistance missions*) são missões de maior escala e destaque, desenhadas para trabalhar em cooperação com governos a fim de fortalecer setores críticos como segurança, governança, desenvolvimento econômico e cooperação regional. A autora cita as missões no Afeganistão e no Iraque como exemplos de suporte ao processo eleitoral e facilitação do diálogo dos governos com outros atores.

O segundo conjunto compreende as “missões em apoio a processos de paz” (*Missions in support of peace processes*), cujas funções primordiais são a assistência à implementação de processos de paz e o suporte à promoção e sustentabilidade da paz de modo geral. A amplitude dessas missões varia entre média e pequena escala. Exemplos de Missões em apoio a processos de paz incluem o *UN Political Office for Somalia* (encerrado em 2013) e o *UN Special Coordinator Office for the Middle East Peace Process* (*Ibidem*, p. 4). Esse tipo de operação também realiza atividades de monitoramento:

Às tarefas diplomáticas e consultivas das missões, pode ser associada a responsabilidade de monitorar o cumprimento, por parte dos atores nacionais, dos termos de um acordo de paz, das normas de direitos humanos ou das obrigações democráticas (Gowan, 2011, p. 3, tradução nossa).

A terceira categoria abrange os Escritórios de construção de paz (*Peacebuilding offices*), que são estabelecidos em países que concluíram acordos de paz e estão no estágio pós-conflito. Esses escritórios têm como objetivo auxiliar os países nos esforços de consolidação da paz, frequentemente coordenando estratégias humanitárias e de desenvolvimento realizadas por diversas agências da ONU (Kugel, 2011).

Por fim, os Escritórios regionais (*Regional offices*) são missões dedicadas a questões

4 As iniciativas de caráter tecnocrático geralmente são baseadas na sede, ou seja, seus profissionais trabalham a partir da sede da ONU em Nova Iorque. Essas iniciativas são compostas por peritos econômicos e profissionais especializados no país de interesse. Atualmente, as missões tecnocráticas fornecem informações e aconselham, principalmente, o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral e o Secretário-Geral em questões relacionadas a sanções e violações dos direitos humanos (Clayton; Dorussen; Böhmelt, 2020).

de segurança transfronteiriça, como o tráfico de drogas e o crime organizado, além de realizar diplomacia preventiva. Esses escritórios visam ajudar os países da região a encontrar soluções para problemas que podem potencialmente desencadear conflitos de maior amplitude, tanto em nível nacional quanto internacional (*Ibidem*, p. 4).

Em relação à diplomacia preventiva, Gowan (2011) indica que as Missões políticas especiais podem atuar em quatro fases do conflito: (1) durante situações de tensão latente, quando as potenciais causas do conflito são identificáveis; (2) em momentos de crescente tensão, quando a violência começa a se espalhar e o conflito emerge; (3) no momento anterior à irrupção do conflito (*pre-rubicon*), quando as partes estão à beira de decidir iniciar ou não uma guerra; e (4) após o período de tensão (*post-rubicon*), quando as partes podem ter decidido se engajar em um conflito violento ou estabeleceram um acordo frágil que necessita de sustentação. Um exemplo disso é o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental, que atuou para reduzir a violência estatal na Guiné antes que escalasse para um conflito de maior magnitude (Kugel, 2011).

As missões políticas têm se tornado um instrumento cada vez mais frequente nas operações das Nações Unidas, com um aumento expressivo desde a década de 1990 (Figura 1). Frequentemente, são utilizadas como parte da estratégia para manter a presença da organização internacional nos países assistidos, substituindo a presença militar após o término das operações de manutenção da paz (Maekawa, 2022). Essa estratégia foi adotada na Somália após a retirada da Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II), em 1995, quando foi estabelecido o Escritório das Nações Unidas na Somália (*UN Political Office for Somalia*). O objetivo era monitorar os desenvolvimentos políticos e facilitar a comunicação com atores relevantes dentro do país (*Ibidem*, p. 1). Em um caso mais recente, no Sudão, o mandato da Operação Híbrida da União Africana e das Nações Unidas em Darfur (UNAMID) foi encerrado em dezembro de 2020. Antes da retirada da operação, em junho de 2019, foi estabelecida a Missão Integrada das Nações Unidas para a Transição no Sudão (UNITAMS), com a responsabilidade de auxiliar na proteção dos direitos humanos, oferecer suporte durante as negociações de paz e na implementação dos acordos alcançados, além de fornecer assistência técnica na elaboração de uma nova Constituição para o país (ONU, 2020).

Missões políticas: Instrumentos cada vez mais empregados

A participação de civis em operações de manutenção de paz da ONU⁵ se intensificou com o surgimento das missões de paz multidimensionais após o fim da Guerra Fria. En-

⁵ Missões de manutenção de paz (ou *peacekeeping operations*) são “[...] intervenções imparciais e baseadas no consentimento, com capacidade militar limitada” (Dorussen, 2022, p. 1, tradução nossa).

quanto as missões de paz tradicionais se concentravam em promover cessar-fogo, tréguas ou armistícios, patrulhar fronteiras e zonas desmilitarizadas, apoiar a retirada de tropas e acompanhar negociações e assinaturas de tratados de paz, as missões multidimensionais ampliaram suas responsabilidades para incluir assistência humanitária, monitoramento dos direitos humanos, apoio a processos eleitorais, fortalecimento institucional e outras iniciativas (Aguilar, 2017).

Convencionou-se dividir essas missões de paz “tradicionais” e “multidimensionais” em gerações. De acordo com Kenkel (2013), as operações de paz se dividem em gerações com base nas seguintes características: o nível de força empregado pelo braço militar da operação; o tipo e a profundidade das atividades levadas a cabo pelo staff civil da missão, e; aumento da divisão das tarefas da missão com outras organizações (*Ibidem*, p. 125). Ao todo, foram identificadas cinco distintas gerações de missões da paz da ONU. A primeira corresponde às tradicionais operações de *peacekeeping*, que são implementadas após o fim de um conflito armado (seja por uma trégua ou cessar-fogo) e atuam como uma “força-tampão” entre as partes beligerantes, diminuindo a probabilidade de ruptura da paz. Três princípios guiam as operações de primeira geração: (1) a necessidade de consentimento da nação anfitriã; (2) imparcialidade, compreendida como o igual tratamento com as partes em conflito, e; (3) o não uso da força pelas tropas da ONU (*Ibidem*, p. 126).

As gerações subsequentes marcaram uma maior carga de atividades civis, para além das já presentes atividades militares, incluindo a organização de eleições, envolvimento no processo de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes), entrega de ajuda humanitária, promoção dos direitos humanos, assistência a refugiados e construção de capacidades do governo (Kenkel, 2013). Apesar da introdução de novas tarefas, as operações de segunda geração continuaram baseadas nos três princípios citados anteriormente. Missões de terceira geração mantiveram as atividades civis, mas foram marcadas por maior permissividade ao uso da força, por parte das tropas da ONU, flexibilidade dada em razão da falha da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) em evitar o genocídio no país, uma vez que a operação não tinha autorização para utilizar a força para realizar ações preventivas (*Ibidem*, p. 130).

As operações de quarta geração possuem uma carga mais “intrusiva” de tarefas civis – o *peacebuilding* - combinados ao maior grau de permissão para com o uso da força. Conforme destaca Oliver Richmond (2004), a contrário do *peacekeeping*, que busca gerir o conflito e levar as partes a um acordo negociado, o *peacebuilding* almeja resolver as “causas de raiz” do conflito e criar condições para uma paz duradoura (sem prescindir da força, se necessário). Para criar as condições para a paz, a organização se envolve diretamente na formação de instituições de governo e engajam em um processo de liberalização da economia (Kenkel, 2013). As missões de quinta geração, por fim, são constituídas por tropas

e staff encabeçados por comandos mistos, com pessoas enviadas pela ONU e por outras organizações regionais, sob distintos mandatos e cadeias de comando (*Ibidem*, p. 135). É visível, conforme o passar do tempo e das gerações de operações, que o papel do staff civil aumentou, acompanhando um alargamento da agenda e do escopo das intervenções da organização.

De acordo com Coleman (2020), os civis desempenham três grandes papéis nas operações de manutenção de paz da ONU. Em primeiro lugar, ocupam posições de liderança, especificamente na direção executiva e no gerenciamento das operações (em 2017 e 2018, 6% dos trabalhadores civis estavam nessa área). Em segundo lugar, civis participam em todas as tarefas essenciais da missão (20% dos funcionários civis se enquadravam nessa categoria durante o mesmo período):

Estes desempenham uma variedade de papéis nos esforços da ONU para proteger os civis e melhorar a segurança no Estado anfitrião, por vezes complementando o trabalho do pessoal uniformizado (por exemplo, pessoal internacional e voluntários da ONU que trabalham no Desarmamento, Desmobilização e Reintegração) [...]. Além disso, os civis assumem a responsabilidade primária e muitas vezes exclusiva por tarefas políticas críticas, como o apoio aos processos de paz e reconciliação no país anfitrião, a promoção do Estado de Direito e a prestação de assistência aos processos eleitorais (Coleman, 2020, p. 6, tradução nossa).

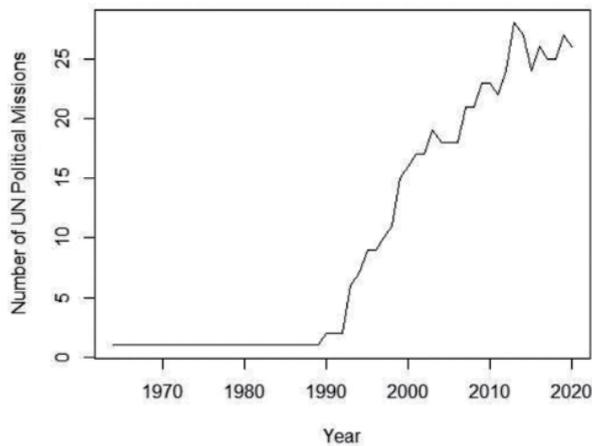
Por fim, o restante dos civis empregados em operações de manutenção de paz atua na área administrativa e de apoio à missão, que inclui tarefas relacionadas a transporte, orçamento e financiamento, compras, segurança, tecnologia da informação (TI) e recursos humanos. De acordo com Coleman (*Ibidem*, p. 7), a maioria do contingente civil, equivalente a 76%, desempenha funções nessa área específica dentro das missões de manutenção da paz.

A partir do fim da década de 1990 e ao longo dos anos 2000, os componentes não militares ganharam maior destaque dentro das iniciativas de paz das Nações Unidas. Isso se reflete também em uma tendência crescente de realização de missões políticas especiais, predominantemente compostas por civis e com um foco político, como uma alternativa às tradicionais operações militares de manutenção da paz.

Segundo Maekawa (2022), há uma tendência de substituição das missões de *peacekeeping* por missões políticas: estas últimas foram implementadas em 26,4% dos países que enfrentaram guerras internas entre 1946 e 2019, sendo que mais de 52% dessas missões políticas foram precedidas por operações de manutenção de paz. Segundo a autora, entre dezembro de 2015 e dezembro de 2020, o número de soldados empregados em operações de *peacekeeping* foi reduzido, de 107.088 soldados para 83.331 (*Ibidem*, p. 2). Em outubro

de 2024, esse número era de 59.766 (ONU, 2024). Em abril de 2024, haviam 23 missões políticas especiais da ONU em atividade (considerando missões, escritórios regionais, escritórios de suporte a processos políticos e enviados e conselheiros especiais) (ONU, 2025).

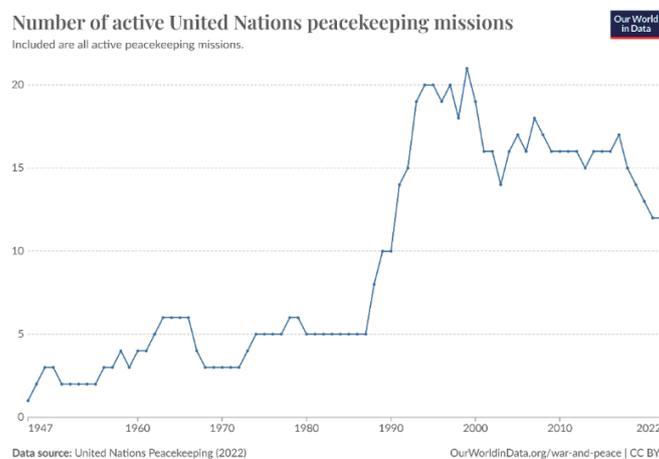
Figura 1: Número de missões políticas da ONU por década



Descrição: O gráfico apresenta o número de missões políticas da ONU em atividade por ano. Observa-se um salto quantitativo relevante a partir da década de 1990 (partindo de menos de 5 missões por ano, para mais de 25 missões no ano de 2010). Fonte: Maekawa, 2022

A redução no número de tropas não significa a perda de relevância das operações de *peacekeeping* da ONU. Atualmente, 11 operações estão ativas, e receberam um aporte de 6,1 bilhões de dólares entre 1 de julho de 2023 e 30 de junho de 2024 (ONU, 2025b). Como se pode observar no gráfico abaixo (figura 2), houve um salto quantitativo em missões de *peacekeeping* a partir da segunda metade da década de 1980, e uma recente queda na quantidade de missões ativas, a partir de 2017 (Our World in Data, 2025). Esses dados demonstram que esse dispositivo continua relevante, no âmbito da organização, e que as missões políticas aparecem como uma alternativa a este.

Figura 2: Número de operações ativas de *peacekeeping* da ONU por ano



Descrição: O Gráfico apresenta o número de missões de *peacekeeping* da ONU ativas por ano, observa-se um salto quantitativo a partir da metade dos anos 1987 (de 5 missões para 21 em 1999), em 2022 haviam 12 missões ativas. Fonte: Our World in Data, 2025

Alguns estudos tentam explicar as motivações por trás do crescimento das missões políticas em determinados contextos (Dorussen; Böhmelt; Clayton, 2022; Maekawa, 2022). Maekawa (*Ibidem*, p. 13-20) investiga as condições que favorecem a substituição de operações ativas de *peacekeeping* por missões políticas da ONU. Através de análises estatísticas, a pesquisadora conclui que quando as partes em conflito assinam um acordo de paz, há uma maior probabilidade de substituição das missões de *peacekeeping* por missões políticas. A assinatura de acordos de paz é interpretada como um indicativo do desejo das partes em resolver o conflito de maneira política, utilizando esse instrumento para a solução de suas divergências. Maekawa (*Ibidem*, p. 9) aponta que, na fase final da implementação dos acordos de paz, há um aumento das demandas para que o pessoal civil das missões políticas da ONU participe de reformas políticas e eleitorais. Nesse contexto, a presença de militares pode ser recusada quando os objetivos são predominantemente civis.

Outro fator que influencia a substituição de operações de manutenção da paz por missões políticas são os interesses dos membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) em relação ao país alvo da intervenção: se as preferências dos membros permanentes do CS forem heterogêneas, a probabilidade de as missões de *peacekeeping* serem substituídas por missões políticas aumenta (*Ibidem*, p. 15). O poder de veto dos países do P5⁶ sobre as resoluções do CS torna difícil a implementação de operações de manutenção da paz em situações onde os membros do P5 possuem interesses conflitantes em relação ao país assistido, o que representa um desafio para a realização desse tipo de empreendimento, uma vez que a aprovação de resoluções do Conselho de Segurança depende do voto afirmativo unânime de cada membro permanente do órgão (ONU, 1945), o suficiente para impedir a aprovação de resoluções que contrariem os interesses de um deles.

Nesses casos, as missões políticas civis de menor escala surgem como uma alternativa menos custosa em termos financeiros e políticos. Isso permite que os membros do P5 mantenham sua neutralidade militar no conflito, enquanto o Conselho de Segurança continua a exercer sua função de garantir bens públicos (Maekawa, 2022).

Dorussen, Böhmelt e Clayton (2022) identificam três fatores (ou custos) que influenciam a implementação de missões da ONU, sendo eles: (1) o processo de autorização; (2) o financiamento e o fornecimento de pessoal, que tende a ser mais custosos em missões de *peacekeeping* do que em missões políticas; e (3) o consentimento das partes

6O termo P5 faz referência aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU que possuem poder de veto no processo decisório do órgão, sendo eles: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia.

beligerantes.

Segundo Dorussen, Böhmelt e Clayton (2022), o processo de autorização de missões políticas é menos complicado, uma vez que sua realização depende da aprovação da Assembleia Geral, enquanto as operações de *peacekeeping* dependem da autorização do Conselho de Segurança. Segundo os autores, embora as missões políticas sejam frequentemente autorizadas para diversas questões, a implementação da manutenção da paz depende de uma ameaça suficientemente grave para mobilizar e unificar os membros permanentes do Conselho de Segurança, sem que isso comprometa seus interesses fundamentais (*Ibidem*, p. 30).

Missões de manutenção da paz dependem da aprovação do Conselho de Segurança, para serem implementadas. De acordo com o art. 42 do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que prevê que o Conselho de Segurança pode decidir utilizar forças aéreas, terrestres ou marítimas, caso as medidas que não envolvam o uso da força se provem inadequadas para suprimir a ameaça à paz internacional (ONU, 1945).

Quanto ao problema do consentimento das partes, as missões políticas tendem a respeitar de maneira mais evidente a autonomia das partes envolvidas no conflito, especialmente a soberania do governo local. Esse tipo de empreendimento não impõe aos beligerantes uma mudança de comportamento por meio do uso da força, o que reduz os custos políticos para o país que hospeda a missão política. Por outro lado, aceitar uma operação de manutenção de paz requer que o Estado anfitrião concorde com a entrada de uma força externa em seu território, o que representa um sério constrangimento à soberania nacional (Dorussen; Böhmelt; Clayton, 2022).

Os custos financeiros também são relevantes, pois as missões políticas tendem a ser mais econômicas que as operações militares, permitindo que a organização possa fornecer assistência em mais países e economizar recursos. Além disso, as missões políticas respeitam de maneira mais clara a soberania e autonomia dos países assistidos, o que facilita sua aceitação pelas partes em conflito. Em situações onde já existem operações de manutenção de paz atuando, a assinatura de um acordo de paz entre os adversários abre caminho para a substituição dessas operações por missões civis. Essa hipótese segue a mesma linha de Maekawa (2022, p. 12, tradução nossa), que argumenta que:

Em comparação com as operações de *peacekeeping*, as missões políticas são financiadas pelo orçamento regular da ONU [...]. De acordo com um relatório da Assembleia Geral, o total de recursos propostos para as 37 *political missions* para 2020 totalizaram US\$ 6,44 bilhões. Isso rende, em média, 174 milhões de dólares por missão. Por outro lado, o orçamento aprovado para 13 operações de *peacekeeping*, de 1º de julho de 2019 a 30 de junho de 2020, foi de US\$ 6,51 bilhões. Isso rende, em média, 500 milhões de dólares por operação.

Dorussen, Böhmelt e Clayton (2022) concluem que, de modo geral, as missões políticas (categorizadas como diplomáticas, tecnocráticas e de desenvolvimento político) são menos custosas do que as operações de manutenção da paz, levando em consideração os custos relacionados à autorização, financiamento, fornecimento de pessoal e consentimento entre as partes. A implementação de um modelo de missão mais ou menos custoso varia de acordo com os potenciais benefícios da missão, em relação ao contexto específico. Não intervir pode revelar-se a opção mais dispendiosa. Os autores também observaram que as missões políticas tendem a ser iniciadas em locais onde o conflito ainda não escalou, sendo mais provável a implementação conforme mais tempo tenha decorrido desde o último combate. Por outro lado, as operações de *peacekeeping* têm maior probabilidade de ocorrer em países que não têm histórico recente de conflito (*Ibidem*, p. 36).

Considerações finais

As missões políticas despontaram, a partir da década de 1990, como uma opção mais econômica, frente às operações de *peacekeeping* da ONU. Sua implementação pode acontecer nas diversas fases do ciclo do conflito (antes, durante e depois) e sua presença tende a ser mais facilmente aceita pelas partes envolvidas no conflito. A substituição de operações de manutenção da paz por missões especiais tende a ocorrer em cenários onde as partes assinaram um acordo de paz, e acontecem quando há divergência nos interesses dos países do P5 quanto a continuidade de uma operação militar no país (Maekawa, 2022).

No mais, as missões especiais tendem a ser menos custosas que as operações de manutenção de paz da ONU em diversos aspectos. Primeiramente, o dispêndio financeiro é menor sob o modelo de intervenção civil, o que permite a execução de um número maior de missões especiais, bem como a economia de recursos. Os custos políticos também são menores, se comparadas as missões civis e as missões de *peacekeeping*. As partes envolvidas no conflito tendem a ser menos relutantes ao aceitar missões majoritariamente civis, uma vez que esta não representa uma ameaça à soberania do país assistido, além de respeitar, de maneira mais clara, a autonomia dos governos envolvidos. Representa, também um modelo menos custoso, em termos políticos, para os países intervenientes, uma vez que não necessita de aprovação unânime frente aos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (que possuem poder de veto), já que sua realização pode ser aprovada pela Assembleia Geral.

Apesar das relevantes conclusões, a literatura acerca das missões políticas especiais da ONU ainda é pequena, em termos quantitativos. Poucos artigos e textos trabalham o assunto, o que deixa mais lacunas do que certezas acerca do fenômeno. Pode-se levantar algumas questões, acerca das missões políticas especiais. Primeiramente, faz-se necessá-

rio verificar se este modelo de intervenção é mais efetivo que as intervenções de caráter militar. Para isso, é relevante comparar os resultados dos dois tipos de empreendimento. Estudos quantitativos podem ser realizados para comparar se as missões políticas foram mais efetivas do que operações de *peacekeeping* na redução da violência em países em que foram empregadas. Estudos de caso também podem ser úteis para comparar, de modo aprofundado, os resultados de diferentes operações.

Outra questão relevante diz respeito do debate sobre a *paz positiva* e a *paz negativa*, no âmbito dessas operações. É necessário verificar se missões especiais são eficazes em promover a paz positiva, um tipo de paz que relaciona a violência dos conflitos armados a problemas de ordem social e econômica, chamados por Johan Galtung (1969) de violências estruturais, ou se empenham em eliminar apenas a violência direta (o conflito armado), promovendo uma paz negativa. Nesse sentido, podem ser realizados estudos de casos e análise qualitativa comparada (*qualitative comparative analysis*), a fim de verificar se missões especiais abarcam problemas que vão além da eliminação da violência armada.

No mais, o artigo se prestou a realizar uma breve retomada do atual estado dos estudos acerca das missões políticas especiais, aspirando servir de inspiração para futuras pesquisas sobre o tema, em língua portuguesa.

Recebido em 17 de junho de 2024

Aprovado para publicação em 19 de março de 2025

Referências

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. (2017). **A Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz e o Brasil: algumas considerações.** Revista Brasileira De Estudos De Defesa, 3(2). <https://doi.org/10.26792/rbed.v3n2.2016.72068>. Acesso em: 16 maio 2024.

CLAYTON, Govinda; DORUSSEN, Han; BÖHMELT, Tobias. **United Nations peace initiatives 1946-2015: unitednationspeaceinitiatives 1946-2015: introducing a new dataset.** International Interactions, Philadelphia, v. 1, n. 47, p. 161-180, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03050629.2020.1772254>. Acesso em: 15 maio 2024.

COLEMAN, Katharina P. **Downsizing in UN Peacekeeping: the impact on civilian peacekeepers and the mission employing them.** International Peacekeeping, [S. L.], v. 5, n. 27, p. 703-731, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13533312.2020.1793328>. Acesso em: 17 maio 2024.

DORUSSEN, Hans. **Peacekeeping as rule-based interventions in international relations.**

In: DORUSSEN, Hans. Handbook on Peacekeeping and International Relations. Cheltenham [Reino Unido]: Edward Elgar Publishing, 2022.

DORUSSEN, Han; BÖHMELT, Tobias; CLAYTON, Govinda. **Sequencing United Nations peacemaking**: political initiatives and peacekeeping operations. *Conflict Management and Peace Science*, [S. L.], v. 1, n. 39, p. 24-48, jan. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/07388942211000678>. Acesso em: 16 maio 2024.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422690>. Acesso em: 03 fev. 2025.

GOWAN, Richard. **Multilateral Political Missions and Preventive Diplomacy**. Washington: United States Institute of Peace, 2011. (Special Report). Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2011/12/multilateral-political-missions-and-preventive-diplomacy>. Acesso em: 15 maio 2024.

JOHNSTONE, Ian. Emerging Doctrine for Political Missions. *In*: GOWAN, Richard (Ed.). **Review of Political 2010 Missions: A Project of the Center on International Cooperation**. Washington: ¶Xanthus Design, 2010.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 56, n. 01, p. 122-143, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mTGnK7hRXJBmJvM-QmdQCZrh/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

KUGEL, Alischa. **No helmets, just suits**: political missions as an instrument of the unsecurity council for civilian conflict management. Berlim: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011. (International Policy Analysis).

MAEKAWA, Wakako. Strategic Deployment of UN Political Missions to Replace UN Peacekeeping Operations: the demand and supply sides of transition logic. *International Peacekeeping*, [s. l.], v. 01, n. 30, p. 62-96, nov. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13533312.2022.2149502>. Acesso em: 17 maio 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Manual de Operações de Paz**. 2007. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=481&ANO=2007&SER=A. Acesso em: 01 fev. 2025.

ONU. **A Carta das Nações Unidas**. Brasília: Nações Unidas Brasil, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

_____. **Missão da ONU e da União Africana em Darfur, Unamid, se despe-
de após 13 anos**. [s.l.]: ONU News, 2020. Disponível em: [https://news.un.org/pt/
story/2020/12/1737612](https://news.un.org/pt/story/2020/12/1737612). Acesso em: 18 maio 2024.

_____. **Timeline**. Asgabate (Turcomenistão): United Nations Regional Centre for Preven-
tive Diplomacy for Central Asia, 2024. Disponível em: [https://unrcca.unmissions.org/
timeline](https://unrcca.unmissions.org/timeline). Acesso em: 15 jun. 2024.

_____. **Whatwe do**. Nova Iorque: Department of Political and Peacebuilding Affairs, [s.d.].
Disponível em: <https://dppa.un.org/en/what-we-do>. Acesso em: 19 maio 2024.

_____. **DPPA Around the World**. Nova Iorque: Department of Political and Peacebuild-
ing Affairs, 2025a. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/dppa-around-world>. Acesso
em: 31 jan. 2025.

_____. **Data**. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations, 2025b. Disponível
em: <https://peacekeeping.un.org/en/data>. Acesso em: 31 jan. 2025.

OUR WORLD IN DATA. **Number of Active UN Peacekeeping Missions**. [s.l.], Our
World in Data, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1353331042000228403>.
Acesso em 01 fev. 2025.

RICHMOND, Oliver. UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding
Consensus. **International Peacekeeping**, [s. l.], v. 11, n. 01, p. 83-101, 2004. Disponível
em: <https://doi.org/10.1080/1353331042000228403>. Acesso em 31 jan. 2025.