



GT3: Capacidades, Performance e Desdobramento Rápido

A cooperação Sul-Sul do Brasil em treinamento para participação em operações de paz: construindo uma agenda de pesquisa¹

Apresentação

Com a recente sinalização de uma desmobilização e futuro encerramento da MINUSTAH, agendado para outubro de 2017, o Brasil começa a considerar possíveis cenários de forma a aproveitar a experiência adquirida com a participação no Haiti desde 2004. Esses cenários incluem tanto a participação em outras missões da ONU quanto também o aumento das iniciativas já existentes voltadas para treinamento para operações de paz. A pesquisa desenvolvida no âmbito do GT 3 se concentra no segundo aspecto. Mais especificamente, a pesquisa tem como **objetivo central** *contextualizar e problematizar a inserção recente do Brasil, por meio do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), no campo da cooperação relacionada ao treinamento para participação em operações de paz.*

A partir de um estudo sobre as chamadas “**Equipes Móveis de Treinamento**” (EMT) do CCOPAB, a pesquisa visa discutir a consolidação do Brasil como parceiro de cooperação em atividades voltadas para o desenvolvimento de capacidades e expertise no campo do treinamento para participação em operações de paz da ONU. Neste aspecto, busca-se

¹ Como indicado pelo título deste pequeno artigo, estas poucas páginas não visam sintetizar resultados e conclusões de uma ampla investigação, mas sim apresentar um conjunto de ideias e argumentos que embasam uma agenda de pesquisa, ainda em fase de delimitação. Tal pesquisa, a ser consolidada no âmbito do GT 3 da REBRAPAZ, está sendo desenvolvida por pesquisadores do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e pelo CCOPAB. Agradecemos muito o grande auxílio do pesquisador Ricardo Oliveira (IRI/PUC-Rio) e dos pesquisadores voluntários do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio no CCOPAB, Daisy Bispo Teles e Pedro Lopes, na construção dessa agenda de pesquisa.

refletir acerca dos processos históricos de socialização, e de adesão a normas e parâmetros da ONU, por meio dos quais o Brasil, via CCOPAB, emerge a partir de 2014 como autoridade certificadora de treinamento para participação em operações de paz. Pretende-se compreender como o longo engajamento brasileiro na MINUSTAH foi fonte de capacitação para treinamento não apenas de oficiais e contingentes nacionais, mas também de Instrutores de Operações de Paz estrangeiros e Oficiais do Estado-Maior de contingentes de nações amigas interessadas em participar de missões de paz ONU. Ainda nesta chave, a pesquisa se propõe a considerar o possível impacto das EMT para o fortalecimento da articulação entre política externa e política de defesa no Brasil e, ainda, a integração das Forças Armadas nacionais no que se refere à participação em operações de paz da ONU.

Com o intuito de refletir sobre a consolidação do Brasil como fornecedor de capacidades e expertise no campo do treinamento para participação em operações de paz, a presente pesquisa tem como objetivo mais amplo compreender a produção e circulação de práticas de treinamento para operações de paz a partir da ONU e da experiência de seus estados membros. Nesta chave analítica complementar, busca-se traçar as condições que permitiram à Organização vagarosamente institucionalizar, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, políticas, rotinas e práticas legitimadas para o fornecimento de treinamento para participação em operações de paz. Portanto, pretende-se também nesta pesquisa, mesmo que indiretamente, estudar como tal arcabouço conceitual e empírico de treinamento emerge a partir de um conjunto de experiências particulares e de lições aprendidas pela Organização no terreno das operações de paz, inclusive em casos em que a Organização foi criticada pelas consequências de algumas de suas ações voltadas para a manutenção da paz e da segurança internacional.

Treinamento e Capacitação para operações de paz da ONU

Apenas em dezembro de 1994, após a tragédia de Ruanda, a ONU reconheceu a necessidade de criação de orientações específicas visando um treinamento mais padronizado e efetivo de suas operações de paz. Por meio da Resolução 49/37 (9 de dezembro de 1994), a Assembleia Geral demandava que o Secretário Geral desse

andamento à preparação de materiais de treinamento a serem disponibilizados para os Estados membros contribuintes de tropas, ou futuramente interessados em participar de operações de paz. A partir desta resolução ficou estabelecida uma divisão de trabalho entre os Estados membros e a Organização: os países contribuintes de tropas fariam o treinamento do seu pessoal e o Departamento de Operações de Paz (DPKO) se consolidaria como entidade verificadora deste treinamento, a partir dos parâmetros estabelecidos e difundidos pela ONU. A própria resolução também sinalizou a possibilidade de um modelo que viria a inspirar o formato das EMT adotado pelo CCOPAB:

54. Encourages Member States to examine the feasibility of developing, in their regions, small short-term training teams from Member States experienced in peace-keeping to assist other Member States;²

A partir das recomendações do Relatório Brahimi (2000), da reestruturação do DPKO e do estabelecimento do “Department of Field Support” (DFS), a ONU criou dentro da “Division for Policy, Evaluation and Training” (DPET), o chamado *Integrated Training Service* (ITS). Desde 2007, com a criação do ITS, tornou-se possível a institucionalização de um conceito de treinamento em *peacekeeping*:

“Peacekeeping training is defined as any training activity which aims to enhance mandate implementation by equipping UN military, police or civilian personnel, both individually and collectively, with the knowledge, skills and attitudes to enable them to:

- a) meet the evolving challenges of peacekeeping operations in accordance with DPKO/DFS principles, policies and guidelines, as well as lessons learnt from the field;
- b) perform their specialist functions in an effective, professional and integrated manner and;
- c) demonstrate the core values and competencies of the UN”.³

A partir de tal conceito e funções correlatas, o ITS tem buscado: (a) desenvolver princípios, políticas e materiais em *peacekeeping*; b) desenvolver treinamento transversal; c) supervisionar atividades de operações de paz. Para tanto, o ITS administra programas, processos e grupos, tais como:

² Ver: <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r037.htm>

³ <http://research.un.org/en/peacekeeping-community/Training>

- *Programme Management Unit* - grupo responsável pelas finanças e recursos humanos requeridos para a realização de treinamento em *peacekeeping*
- *Training Policy and Standards Team* - grupo responsável por desenvolver e disseminar treinamentos, *standard operating procedures* (SOP) e *guidelines*.
- *Member States Support Team* - grupo de Estados membros, ou organizações regionais, que participam do desenvolvimento de práticas de treinamento, de “Traning-of-Trainers”, do reconhecimento de treinamento, de “Mobile Training Support Teams”⁴, ou de outras formas de assistência a agências da ONU.
- Field Training Support Team - grupo que inclui o “Civilian Pre-deployment Training Team”
- Leadership and Management Training Team

Vale ressaltar neste ponto que a presente estratégia da ONU para treinamento em operações de paz se divide em 3 fases:

- 1) *Pre-Deployment Training*: treinamento baseado nos principais padrões e normas do *peacekeeping*.
- 2) *Induction Training*: refere-se ao treinamento que é oferecido pelo DPKO e pelo DFS na sede da ONU para pontos específicos de uma missão.
- 3) *Ongoing Training*: se refere a qualquer treinamento realizado quando a operação já está mobilizada no terreno.

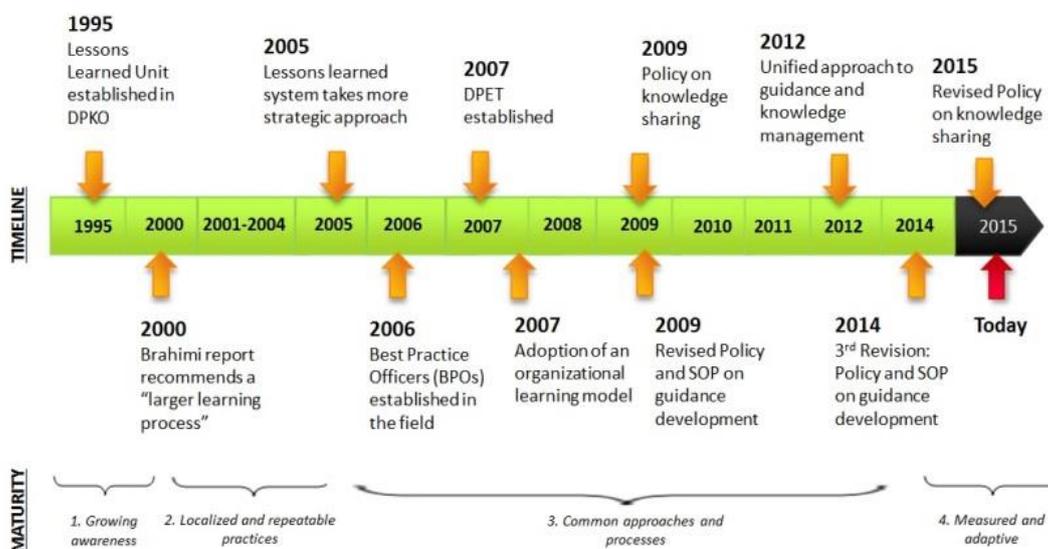
O conjunto amplo de orientações e instruções operacionais elaborado pela ONU visando uma maior coordenação e padronização do treinamento para missões de *peacekeeping* pode ser acessado online. É por meio do *Peacekeeping Resource Hub*⁵ que os centros de treinamento e outras instituições podem obter os principais materiais de treinamento e

⁴ Segundo o ITS: “Mobile Training Support Teams (MTSTs) are an institutional mechanism made available to Troop Contributing Countries (TCCs) and Police Contributing Countries (PCCs) to assist them in fulfilling their Pre-Deployment Training (PDT) obligations. MTSTs are not an assessment tool, nor do they provide delivery of training (pre-deployment or remedial) (...) MTSTs are a mechanism by which the Department of Peacekeeping and Department of Field Support (DPKO/DFS) can provide on-site assistance to a specific Peacekeeping Training Institution (PKTI) in order to address the specific pre-deployment training needs of an individual TCC/PCC”.

⁵ O Hub é integrado pelo “United Nations Department of Public Information”, pela “United Nations Dag Hammarskjold Library”, pelo DPKO e pelo DFS.

orientação elaborados pela ONU. Outros materiais de treinamento, amplamente utilizados e replicados pelo CCOPAB, se encontram disponíveis de forma irrestrita. Tais materiais incluem, por exemplo, o CPTM (*Core Pre Deployment Training Materials*), o STM (*Specialized Training Materials*) e o *Practical Guide to Peacekeeping Training Evaluation*⁶.

O intenso processo de aprendizagem, de consolidação de conhecimentos e expertise e de difusão de parâmetros normativos voltados para o treinamento em operações de paz no qual a ONU se envolveu pode ser vislumbrado por meio desta imagem:



Disponível em: <http://research.un.org/en/peacekeeping-community/Guidance>

A partir desta imagem tem-se a dimensão de como foi sendo progressivamente eliminada a ideia de que os Estados membros podiam entregar suas tropas prontas, sem garantir que estas tivessem tido algum contato prévio com as normas e parâmetros essenciais da ONU. Tal perspectiva foi acompanhada dentro da ONU pelo reconhecimento de que as adaptações sofridas de forma ad hoc nas operações de paz, e posteriormente institucionalizadas nos mandatos do Conselho de Segurança, - tal como a reinterpretação sobre o uso da força e a proteção de civis - deveriam necessariamente repercutir no plano das orientações para o treinamento e preparo das tropas.

⁶ Três diferentes formas de orientações são disponibilizadas pelo DPKO e DFS. As chamadas Guidance visam prover uma articulação das atividades de peacekeeping; as Standard Operating Procedure (SOP) apresentam instruções específicas, processos e atividades a serem realizados pelas operações de paz e as *Guidelines* incluem diretrizes gerais, manuais da ONU, handbooks e instruções similares. Ver: <http://research.un.org/en/peacekeeping-community/Guidance>

Este longo processo por meio da qual a ONU se torna provedora de *guidelines* e de instrução para treinamento em *peacekeeping* é resultado de um intenso diálogo de aprendizagem junto com os Estados membros. Pode-se dizer que a ONU não criou sozinha tais orientações e parâmetros de treinamento. O material hoje produzido pela Organização é resultado de intensos debates realizados por meio de grupos de trabalho, instituídos ao longo dos últimos anos tanto para analisar como os Estados membros fazem seus treinamentos para as operações quanto para (re)pensar os próprios parâmetros de treinamento da Organização. Assim, entende-se que a ONU, na tentativa de atribuir legitimidade e operacionalidade a suas orientações para treinamento, abraçou aquilo que os Estados já faziam ou consideravam aceitável fazer. Hoje, diante das demandas crescentes por maior efetividade e melhor desempenho das operações de paz - demandas estas ligadas diretamente à possibilidade de avaliação das tropas desdobradas - coloca-se uma questão para a ONU: até onde pode/deve o impulso normatizador da ONU, em termos de treinamento para *peacekeeping*, avançar sem interferir na soberania do Estado contribuinte de tropas? Até onde pode/deve ir a autoridade do DPKO na produção de diretrizes para os Estados membros e seus centros de treinamento? Qual grau de latitude o material da ONU deve possuir? (deve tentar avançar para o nível tático?)

Assim como em outras discussões dentro do sistema das Nações Unidas, observamos no debate sobre as operações de paz, uma variedade de posicionamentos, inclusive entre países que contribuem com a maior parte dos recursos para o orçamento das operações, a maioria desses países do Norte, e países que contribuem com tropas para as missões de paz, a maioria localizados no Sul global, como Etiópia, Índia, Paquistão e Bangladesh. A prática recente de missões híbridas entre a ONU e organizações regionais, como a União Africana, também coloca alguns novos desafios no que diz respeito à padronização e desempenho das tropas participantes de operações de paz.

Equipes Móveis de Treinamento do CCOPAB

As Equipes Móveis de Treinamento são parte importante do treinamento prestado pelo CCOPAB em relação à preparação de contingentes brasileiros e estrangeiros para desdobramento em operações de paz. Esse tipo de prática se insere em um longo quadro de iniciativas de cooperação na área militar e de defesa desenvolvidas pelas Forças Armadas

brasileiras com nações amigas, principalmente aquelas localizadas no entorno geográfico regional, tais como a Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai (MMBIP) criada em 1942 e a iniciativa de cooperação naval com a Namíbia, que data do início da década de noventa.

Como parte de iniciativas de cooperação com nações amigas, as EMT envolvem geralmente um grupo de *quatro* oficiais, instrutores e monitores do CCOPAB, idealmente de todas as três Forças Armadas habilitados no idioma do país receptor da EMT. Há inclusive a possibilidade de que no futuro, essas missões também possam envolver a participação de policiais, bombeiros e civis brasileiros. Esses instrutores se deslocam para o território das nações amigas para fornecer treinamento para oficiais estrangeiros que virão tanto a serem treinadores (conforme o conceito de *trainer of trainers*) quanto futuros participantes de missões de paz. As iniciativas ocorrem após o recebimento pelo Brasil de demandas por parte das nações amigas. Sendo que tais demandas são, na maioria das vezes encaminhadas por meio da rede de adidos de defesa mantida pelo Brasil nos diferentes continentes.

De acordo com o CCOPAB, as EMT têm os seguintes objetivos:

- Apresentar e disseminar os materiais de treinamento produzidos pela ONU;
- Apoiar o país anfitrião da EMT na capacitação de recursos humanos voltados para o treinamento de militares, policiais e civis a serem desdobrados em missões de paz da ONU;
- Aumentar a cooperação entre o Brasil e o país anfitrião da EMT na área de operações de paz

Desde 2014, o CCOPAB envia Equipes Móveis de Treinamento (EMT) para países da África e América Latina. Até o momento foram enviadas Equipes Móveis de Treinamento para os seguintes países: Angola (2014, 2015), Colômbia (2015, 2016), Moçambique (2015) e Namíbia (2016). Há interesse em desenvolver cooperação com o México e com a Etiópia e também com países africanos de língua francesa.

Diversas abordagens teóricas podem ser mobilizadas para compreender e avaliar a experiência com as EMT. Por um lado, optamos nesta pesquisa por entender essa atividade como parte do portfólio de cooperação Sul-Sul em defesa e segurança, que é prestada pelo Brasil, principalmente em países da África e da América Latina – áreas geográficas de atuação prioritária para a política externa e de defesa do Brasil.

Um conjunto de conceitos e questões pode ser mobilizado dentro desse marco teórico principalmente no que diz respeito ao reconhecimento da experiência das EMT enquanto atividade de cooperação Sul-Sul no campo específico da defesa. Nesse sentido, a evolução do arcabouço teórico, conceitual e analítico voltado para o estudo da cooperação Sul-Sul (Mawdsley 2012) é de grande utilidade para o aprofundamento da análise sobre a experiência das EMT. Algumas das principais questões colocadas em relação à cooperação Sul-Sul são pertinentes à discussão proposta no projeto de pesquisa apresentado aqui:

- De que forma as EMT podem contribuir para a apropriação por parte dos militares dos países receptores das normas e padrões da ONU no campo das operações de paz?
- Considerando que as lições desenvolvidas pelos instrutores brasileiros são baseadas em grande parte na experiência pessoal e do país (Brasil) em relação a missões de paz, principalmente na experiência no Haiti, como as lições decorrentes da experiência no Haiti podem ser incorporadas no treinamento de militares das nações amigas?
- Como a experiência das EMT pode ser organizada de forma que funcione como uma atividade de benefício mútuo permitindo aos instrutores brasileiros adquirir um maior conhecimento das experiências doutrinárias das nações amigas?
- De que forma a experiência das EMT pode ser desenvolvida de forma a apoiar atividades de cooperação estruturante no setor de defesa, permitindo a criação e consolidação de centros de instrução de operações de paz nas nações amigas, que possam dar sequência ao desenvolvimento de capacidades locais voltadas para o treinamento para participação em operações de paz?

Além das questões apresentadas acima, é importante considerar que da mesma forma como o aumento das atividades de cooperação técnica Sul-Sul, principalmente no período 2005-2010, gerou uma necessidade de reavaliação das instituições e dos mecanismos existentes, a iniciativa de cooperação Sul-Sul em defesa vinculada às EMT, coloca à necessidade de uma ação coordenada entre Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e entre as três forças. A partir de um esforço conjunto, o Brasil poderá se preparar de maneira adequada de forma otimizar as possibilidades decorrentes das iniciativas relacionadas às EMT.

Tal iniciativa de ação coordenada é particularmente importante se considerarmos que uma das seis metas apresentadas no Plano Brasil 2022 e reproduzidas no Livro Branco de Defesa Nacional, inclui a participação em operações de paz em cumprimento de mandato

da ONU (MD 2012: 24). Além disso, o próprio Livro Branco destaca o CCOPAB como uma das instituições educacionais vinculadas à área de Defesa (MD 2012: 63). O mesmo documento também apresenta, dentre os exercícios de caráter militar dos quais o Brasil participa, o Exercício FELINO, que incluiu países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), entre os quais Angola e Moçambique, onde já aconteceram EMT, e onde são simuladas situações reais vividas em contextos de operações de paz da ONU. Dessa forma, a experiência relacionada às EMT pode ser articulada com tais iniciativas já existentes, corroborando o papel do Brasil enquanto referência em termos de preparação e treinamento para operações de paz entre os PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa).

Por fim, cabe ainda mencionar que no que diz respeito aos documentos que balizam os processos de formulação de política de defesa, a experiência das EMT está de acordo com o que diz a Estratégia Nacional de Defesa a respeito do papel que o Ministério da Defesa deve desempenhar em relação ao CCOPAB:

O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, e de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária (MD 2012b: 137).⁷

Para além do arcabouço teórico-conceitual da cooperação Sul-Sul, perguntas importantes que pautam a presente agenda de pesquisa estão informadas por uma abordagem construtivista e normativista das Relações Internacionais (Barnett; Finnemore, 2004; Finnemore, 1996; Acharya, 2004). Nessa perspectiva, a pesquisa se centrará em compreender como, por exemplo, o conceito de “*trainers of trainers*” desenvolvido pelo DPKO/DFS/ITS e, mais especificamente, as EMT do CCOPAB, contribuem para a adesão a normas e padrões da ONU no campo das operações de paz? Como tal concepção de treinamento atua difundindo normas, expertise e conhecimentos? Nessa linha deve-se também investigar como as experiências de treinamento para operações de paz “circulam” do Norte para o Sul global, ou mesmo entre os Estados do Sul. Como tais fluxos de expertise reproduzem hierarquias de autoridade e conhecimento? Como os Estados e regiões que compõem o que a ONU denomina de “emergentes em *peacekeeping*” participam desse

⁷ Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

circuito de práticas de treinamento para operações de paz? Assim, a pesquisa também buscará compreender como o Brasil, por meio do CCOPAB, não apenas se socializa dentro dos parâmetros de treinamento da ONU, mas também, a partir de sua experiência em operações de paz - especialmente no contexto da MINUSTAH - adapta os conhecimentos incorporados e os transfere de forma particularizada, embora em consonância com o formato ditado pela ONU.

Finalmente, a partir de uma abordagem mais “*policy-oriented*” a agenda de pesquisa do GT3 ainda incluirá os seguintes questionamentos:

- Como o Brasil pode se conectar com experiências mais recentes de parcerias bilaterais e trilaterais estabelecidas para treinamento em operações de paz?
- Como as EMT podem ser uma porta de entrada não apenas para a multiplicação de conhecimento, mas também para maiores *intercâmbios* de conhecimento?
- Pode o Brasil atuar, ao lado de outros Estados do Sul global, como “mediador” das concepções e experiências estabelecidas no âmbito daquilo que a literatura militar denomina de “Arco do Conhecimento” (países do Norte Global) e outros Estados futuramente interessados em participar de operações de paz?
- Quais são os espaços e possibilidades para a alteração das hierarquias tradicionais de poder e conhecimento que ainda estruturam o campo das operações de paz, incluindo as práticas de treinamento e capacitação?

Referências

- Acharya, A. (2004) How ideas spread: Whose norms matter? *International Organization* 58 (2): 239–275.
- Barnett, M; Finnemore, M (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press
- Finnemore, M. (1996) ‘Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism’, *International Organization* 50 (2): 325–47
- Mawdsley, E. (2012) *Emerging powers and development cooperation*. London: Zed Books.
- Ministério da Defesa (2012a) *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa.
- Ministério da Defesa (2012b). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.