

CCOPAB E OPERAÇÕES DE PAZ



**VISÕES, REFLEXÕES
E LIÇÕES APRENDIDAS**

CCOPAB

Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO



CCOPAB

E OPERAÇÕES DE PAZ



**VISÕES, REFLEXÕES
E LIÇÕES APRENDIDAS**

CCOPAB

Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO



Revista: CCOPAB e Operações de Paz: Visões, Reflexões e Lições
Aprendidas

Produção: Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

Direção Geral: Coronel Cav José Ricardo Vendramin Nunes

Direção de Edição: Tenente-Coronel Inf R1 Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti

Colaboradores: Coronel Roberto Gil;
Connor Foley;
Major Art Flávio Henrique Pinheiro da Costa;

Projeto Gráfico: Capitão-de-Corveta (T) Ericson Castro de Santana

Impressão Gráfica:

Revisão e Tradução/ Versão: Cap QCO Christiane Alves de Lima (português-espanhol)
Cap QCO Ana Paula de Almeida Cardoso (português-inglês)
Cap QCO Israel Alves de Souza Júnior (português-inglês)

CCOPAB e Operações de Paz: Visões, Reflexões e Lições Aprendidas é uma revista anual do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Esta publicação não se responsabiliza por ideias e conceitos emitidos em artigos científicos, que expressam apenas o pensamento dos autores, não representando necessariamente a opinião do Conselho Editorial da revista. A publicação se reserva o direito, por motivos de espaço e clareza, de resumir os artigos.

As correspondências deverão ser endereçadas ao Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, av duque de Caxias, 700 - Vila Militar, Rio de Janeiro, 21815-220, Brasil. Telefone +55 21 2457-0515 ou Fax +55 21 2457-4950, correio eletrônico comsoc.ccopab@gmail.com

Ano: 2015

SUMÁRIO

I. Nações Unidas: uma abordagem de principais temas em discussão na atualidade	9
II. Educação e treinamento do pessoal na Região Americana que participa de Operações de Paz	21
III. A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo	51
O Treinamento de civis para atuar em contextos instáveis	75
IV. Projetos de Impacto Rápido: a experiência do componente militar na MINUSTAH	87
V. O uso do Assistente de Linguagem em Missões de Paz da ONU	119
VI. Projeto de implantação das Equipes Móveis de Treinamento (EMT) ...	143
VIII. Apresentação da preparação operacional do Brasil e da França	157

EDITORIAL

A Revista CCOPAB e Operações de Paz: visões, reflexões e lições aprendidas possui como objetivo principal transforma-se em instrumento de divulgação da temática das Operações de Paz e das atividades do próprio Centro. Desta forma, procurou concentrar neste exemplar uma série de artigos que abordam questões atuais e as respectivas experiências de seus autores diante de novos desafios que se apresentam para as Operações de Paz contemporâneas.

Sumariamente, os artigos destacaram os principais temas atualmente em discussão pelas Nações Unidas, a educação e o treinamento de pessoal da Região Americana que participa de Operações de Paz, a missão da ONU no Congo, a importância do treinamento de civis para atuar em contextos instáveis, os resultados positivos alcançados pelos chamados Projetos de Impacto Rápido, em inglês (QIP), o uso do assistente de linguagem em Operações de Paz da ONU, a importância e a experiência do CCOPAB com as Equipes Móveis de Treinamento (EMT) e a preparação operacional militar do Brasil e da França.

Com a coletânea exposta acima, esperamos atingir os objetivos propostos já citados e que a nossa revista possa se transformar em instrumento valioso para pesquisadores e profissionais que lidam com a realidade das Operações de Paz. Para isso procuraremos mantê-la atual com edições periódicas. E como o próprio nome já especifica um espaço para visões, reflexões e lições aprendidas.



■ NAÇÕES UNIDAS: UMA ABORDAGEM DE PRINCIPAIS TEMAS EM DISCUSSÃO NA ATUALIDADE

Major Rodrigo Alves dos Santos ¹

RESUMO

Este trabalho analisa os principais temas abordados pelo conselho de segurança, assembléia geral e secretariado das Nações Unidas por meio da revisão de resoluções e artigos da ONU. As mudanças com a implantação dos mandatos de proteção de civis levaram as Operações de Manutenção de Paz a terem uma atenção especial àqueles que não estão envolvidos diretamente no conflito, comprometendo a própria ONU em atuar ofensivamente evitando massacres contra civis. Dentro desse contexto, o tema emprego da força naturalmente sofreria mudanças na forma de auto-defesa, chegando, nos dias de hoje, a uma forma robusta num sentido de neutralização de ameaças a paz. Em um sentido mais sistemático, a velocidade na implantação das operações de paz é fator primordial para o sucesso da missão. O Desdobramento rápido compreende métodos que poderiam ser empregados para que em um curto período de tempo, as Operações de Paz tenham condições de estarem atuando com os peacekeepers doutrinados e treinados para a missão.

Palavras-chave: Proteção de civis, emprego da força, operações de paz, desdobramento rápido.

¹ Oficial da Força Aérea Brasileira - Divisão de Doutrina do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Integrante da célula de operações do 20º Batalhão de Infantaria de Força de Paz no Haiti – 2014.

1. INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas, no ano de 2015, completa 70 anos de existência. Foram 7 décadas estimulando as nações no alcance da paz, na cooperação com o desenvolvimento sustentável, no monitoramento do cumprimento dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais. Ao longo desse tempo, 69 missões de paz foram criadas desde 1948 até 2013. Atualmente 16 ainda estão em andamento, sendo grande parte ocorrendo na África e Oriente Médio (UNITED NATIONS, 2015).

Durante esse período, muitos desafios se apresentaram para os países que compõem os estados membros. Decisões precisavam ser tomadas, recursos de material e pessoal deveriam ser disponibilizados para o cumprimento das missões e muitos conflitos ainda mudaram de perfil. Como forma de avaliar o cenário mundial e as medidas adotadas pela ONU, estudos são provocados para despertar a atenção de temas que envolvam as atividades das Nações Unidas. Esses estudos provocam uma mudança na política da manutenção da paz e da reforma estratégica, além de mudar pensamentos doutrinários. Em 2000, o relatório Brahimi, por exemplo, observou que, para ser eficaz, as operações de paz da ONU deve ser dotada de recursos e equipamentos suficientes, e operar sob mandatos claros, coerentes e exequíveis. A nível doutrinário, o relatório de Zeid, aprovado pela Assembleia Geral em 2005, introduziu mudanças na conduta e disciplina impondo a política de tolerância zero para abusos e exploração sexual adotado por peacekeeper.

Recentemente, em 2014, o Secretário Geral anunciou o estabelecimento de um Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz. Nele, nomes consagrados pela experiência trarão a pauta assuntos da mais alta relevância para manter a paz mundial dentre eles, proteção de civis, emprego da força e desdobramento rápido.

Apoiando as discussões dos principais temas da atualidade, mostraremos o contexto que envolve cada assunto, assim como os desafios encontrados nos dias de hoje e algumas possíveis recomendações de instituições internacionais.

2. PROTEÇÃO DE CIVIS

Proteção de civis é, sem dúvida, a maior prioridade nos mandatos atuais das missões de paz da ONU. Definido pelas Nações Unidas como toda ação necessária, destinada a impedir ou responder a ameaças de violência física contra civis. A história nos apresenta guerras e conflitos onde a população civil sofreu física e mentalmente as dores dessa disputa. Num passado recente, especificamente na década de 90, vimos massacres em Ruanda (região central da África) e Srebrenica. Esses eventos levaram a ONU a realizar mudanças nos mandatos das operações de paz correntes, voltando atenção especial as formas de proteger os civis dos danos causados pelos conflitos internos (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2014). Atualmente são 11 missões com os mandatos de proteção de civis. Por ser, a missões de operações de paz (OMP), o elemento entre as partes em conflito e a população civil, os peacekeepers, (agentes das OMP) são os elementos que estão na linha de frente protegendo os civis de genocídios. Nesse contexto, a ONU busca identificar a melhor forma de preparar os peacekeepers para evitar essas atrocidades em massa. Com a implantação desses mandatos de proteção de civis nas operações de paz, algumas considerações podem ser analisadas, como por exemplo a legalidade das atividades do peacekeeper ligadas aos direitos humanos e internacional humanitário, o respaldo no uso da força contra iminentes ameaças contra civis, assim como a orientação ao peacekeeper na distinção de combatentes e civis e na identificação das circunstâncias em que ele pode deter uma pessoa.

Discutindo mais esse assunto, é importante considerar a elaboração de orientações preventivas específicas durante a fase de preparo para as missões e orientações quanto a obrigações de comando e controle tornando os países contribuintes de tropa e policial responsáveis. Nesse sentido, casos relacionados a proteção de civis deveriam ser levados ao Quartel General da ONU, garantindo com isso que esses casos sejam revistos e retomados ao países contribuintes interessados.

Outra possibilidade é de que as ordens das missões com mandato de proteção de civis, fortalecem a capacidade técnica das instituições nacionais na proteção de sua população, evitando o prolongamento da missão. Medidas adotadas pelas partes em conflito, no sentido, de seguir orientações da ONU, é um grande passo para a autonomia governamental e consequentemente a paz.

3. EMPREGO DA FORÇA

Ao mesmo tempo em que a ONU precisa adotar medidas capazes de proteger civis em ambientes de conflitos, a evolução dos conflitos mostra uma necessidade de adaptação nas operações de paz quanto ao uso da força. Os próprios eventos citados anteriormente em Ruanda e Srebrenica além de eventos em 1960 no Congo e 1993 na Somália mostram que a deficiência do uso da força pode levar a consequência traumática para a população civil (SHEERAN, 2014).

Princípios onde o uso da força é utilizado apenas para a legítima defesa, mostrou-se ineficaz em algumas situações. Novos conceitos de emprego da força precisavam ser implantados nas operações de paz. Operações de paz tradicional baseado no consentimento, imparcialidade e uso da força somente para a auto-defesa, deixa de ser a única tipologia do uso da força.

Robustez Tática, foi a mudança adotada pela Nações Unidas para lidar com conflitos inter-estados onde somente a auto-defesa não seria capaz de proteger os direitos humanos e garantir a assistência humanitária.

Atualmente, a MONUSCO recebeu a tipologia mais alta do uso da força com a brigada de intervenção. Devido à insegurança causada e aos freqüentes ataques levados a cabo pelos grupos rebeldes do leste do Congo, a brigada, um dos elementos de manobra do Componente Militar, comandado pelo General Brasileiro Santos Cruz, possui a responsabilidade de neutralizar grupos armados, reduzindo a ameaça a autoridade do Estado, a República Democrática do Congo (SHEERAN et al, 2014).

Entretanto, esse assunto é polêmico devido ao questionamento de quanto esse novo emprego da força será a solução para os conflitos existentes, ou mesmo, tornar-se a regra e não a exceção na configuração de mandatos mais robustos e ofensivos.

4. DESDOBRAMENTO RÁPIDO

A necessidade de melhorias da capacidade de desdobramento rápido é um desafio para as Nações Unidas, sendo considerado pelo Conselho de Segurança como uma questão importante. Em 2004, o sub secretário geral Jean Marie Guéhenno relatou que recursos, mobilização global, desdobramento rápido em tempo hábil, exigem enormes desafios mundiais. No âmbito das zonas de pós-conflitos internacionais, implantação rápida é o processo mais complicado e frequentemente atrasado devido as exigências do processo. Os pré-requisitos geralmente incluem disponibilidade imediata e alto nível de treinamento, pessoal bem equipado e logística preparada, de acordo com o Manual de Equipamento do Contingente (*Contingent Owned Equipment*) (UNITED NATIONS, 2011). Além dessas exigências, o tempo é fator preponderante e crítico. A

Assembléia Geral endossou na 55ª sessão as recomendações do relatório de Brahimi com o tempo resposta de 30 dias para operações de paz tradicionais e 90 dias para as multidimensionais (UNITED NATIONS, 2000). Para ajudar na pronta resposta das operações de paz, foi criada algumas iniciativas como:

UNSAS (United Nations Standby Arrangements System ou Sistema de Pronta Resposta das Nações Unidas)

Sistema de banco de dados que registra potenciais países que contribuem com tropas e tenham empenhada capacidade operacional, sem qualquer garantia de compromisso real. Todas as promessas de disponibilidade de tropa para as OMP são condicionais e permanecem em alerta nas bases nacionais. A decisão para realmente implantar os recursos ou não, continua a ser uma decisão nacional, quando solicitado pelas Nações Unidas.

FPUS (Formed Police Unit Standby ou Unidade de Prontidão de Tropa Policial)

Tropas Policiais capazes de atuar, em um curto espaço de tempo, em uma determinada região, conforme determinação do Conselho de Segurança.

SPC (Standing Police Capacity ou Capacidade Policial Permanente)

Policiais especialistas capazes de iniciar as atividades da ONU na missão do componente policial e/ou prover conselhos ao componente policial existente.

Pagamentos e incentivos financeiros

Medidas para incentivar a participação dos Estados Membros no sistema de desdobramento rápido.

GFSS (Global Field Support Strategy ou Estratégia Global de Apoio Logístico)

Sistema criado pelo Departamento de Apoio Logístico da ONU com o intuito de garantir a logística necessária para um desdobramento rápido e barato.

ERDC (Enhanced Rapidly Deployable Capacities ou Aumentada Capacidade de Desdobramento Rápido)

Sistema que estuda formas de aprimorar o desdobramento rápido. Seja através do uso de capacidades regionais, pré-negociação de utilização tropas com países contribuintes ou utilização de desdobramento rápido de tropas de outra operação de paz mais próxima.

EMHQ (Early Mission Headquarter ou Quartel-General da ONU antecipado).

Quartel-General (QG) com a expertise necessária para cumprir missões de desdobramento rápido.

Desdobramento rápido representa diversos desafios para o alcance do seu objetivo. Cada conflito e cada mandato é único. Cada missão possui a sua especificidade e desafios. Baseado nesses desafios, Langille, em 2014, publicou pelo Instituto Internacional da Paz, sediado em New York, um artigo contendo recomendações para algumas dessas iniciativas como forma de melhorar a metodologia de pronta resposta.

Recomendações:

1) UNSAS - Renomear o nível de desdobramento rápido como “lista de prestadores de serviço em emergência.” A designação de uma “unidade da ONU para emprego de emergência” poderia criar um nível maior de comprometimento. A participação neste nível deveria ser tomada como um privilégio, levando-se em conta mérito, profissionalismo e serviço. Os prestadores de serviço necessitam ter seus serviços reconhecidos;

2) Pagamentos e incentivos financeiros - DPKO e DFS devem

continuar a explorar formas de reconhecer e recompensar os serviços de unidades de prontidão e de desdobramento rápido em caso de emergência. Reunião de contribuintes ou emprego em determinados momentos a pedido da ONU merecem compensações adicionais;

3) Aumentada capacidade de desdobramento rápido - DPKO deve considerar a expansão do conceito regional, com um batalhão reserva da ONU que tenha alta mobilidade, e seja capaz de atender três operações na mesma região. Isto pode gerar um multiplicador de força econômico e uma capacidade robusta de coibição para cada operação. Uma cláusula teria que ser adicionada ao MOU para o desdobramento rápido, a fim de que o batalhão possa ser empregado de imediato como prerrogativa da ONU. Identificar um conjunto de estados membros com experiência como reserva estratégica da ONU poderá ajudar a equilibrar os imprevistos e a provável correria que acompanham as múltiplas crises;

4) QG da ONU antecipado - Um QG da ONU desdobrado em antecipação à missão merece mais considerações. Um QG reserva e integrado com capacidade de empregar 60 pessoas, contando com uma lista funcional de especialistas disponíveis que possam ser empregados de imediato poderia ser criado para acelerar o rápido desdobramento, início da missão e do QG na área da missão. Os indivíduos serviriam para complementar a força tarefa da missão integrada, auxiliar com missões de avaliação técnica, formar o núcleo de um QG operacional, e garantir um planejamento completo e uma organização através das fases iniciais e mais exigentes de uma OMP.

5. CONCLUSÃO

Levando em consideração o tempo de existência das Nações Unidas, as mudanças que ocorreram nesse período no mundo como um todo e a

complexidade envolvida na manutenção da paz mundial, são perceptíveis a necessidade de mudanças capazes de se adaptar as variáveis apresentadas no contexto geopolítico. Dentro desse contexto, o emprego da força e a proteção de civis foram elevados a um patamar maior de importância e reformulados de acordo com a atualidade. Assim como ocorreu com a recomendação de uma forma de agilizar a intervenção das Nações Unidas com medidas capazes de realizar o desdobramento rápido em uma região de conflito onde cada dia de espera pode representar a vida de inocentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GUÉHENNO, J.M. **Remarks Under Secretary General for Peacekeeping Operation to the fourth Committee of the General Assembly.** 2004.
- LANGILLE H.P. **Improving United Nations Capacity for Rapid Deployment,** International Peace Institute. 2014.
- SHEERAN, S.P. **The use of force in united nations peacekeeping operations.** 2014.
- SHEERAN, S.P. et al. **The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo.** International Peace Institute, 2014.
- UNITED NATIONS. **Estatísticas de missões de paz.** Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acesso em 12 maio 2015.
- UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi).** 2000.
- UNITED NATIONS. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations (Report Zeid).** 2005.
- UNITED NATIONS. **Secretary-General's statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations.** 2014.
- UNITED NATIONS. **Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions.** 2011.
- UNITED NATIONS UNIVERSITY. **Major Recent Trends in Violent Conflict.** 2014.
- CLINGENDAEL INSTITUTE. **Typology use of force in UN peace operations.** 2015.
- HENDRIKS, R.J. **Challenges in robust peace operations.** Clingendael Institute. 2015.

LANGILLE H.P. **Time for a United Nations Emergency Peace Service.** World Federalist Movement. 2015.

UNITED NATIONS. **Protection of civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions.** 2014.



■ EDUCAÇÃO E TREINAMENTO DO PESSOAL DA REGIÃO AMERICANA QUE PARTICIPA EM OPERAÇÕES DE PAZ

Coronel (R) Roberto Gil de Vargas¹

RESUMO

Este artigo apresenta um breve estudo das contribuições dos Países Americanos nas Operações de Paz da ONU e a capacitação de seus recursos humanos. Nesta abordagem do tema de treinamento para as operações de paz desenvolvido pelos países de nossa Região Americana, são apresentados fatos e números, passados e presentes, que, de alguma forma, determinam o posicionamento destas nações individualmente, mas que, por sua vez, deixam em evidência a presença coletiva das mesmas, tanto nas operações como no treinamento. Todos os países contribuintes devem assegurar a plena aptidão de seus meios para cumprir com as missões e para modelar, com este requisito, o instrumento notável que é a apropriada educação, capacitação e treinamento de seu pessoal em todos os níveis e atividades. Seguindo uma tendência que se consolida gradualmente, esse compromisso de adequada formação do pessoal é cumprido nos institutos nacionais de cada país, mas estes, por sua vez, estão se associando para oferecer apoio mútuo, compartilhando capacidades e experiências. É neste contexto que aparece a associação regional que reúne a vontade e as ações dos centros de treinamento dos países de nossa região. Como principais referências para a realização deste trabalho, o autor levou em conta, particularmente, as experiências adquiridas e documentos produzidos em três acontecimentos de caráter internacional ocorridos recentemente, cuja temática foi a educação e o treinamento para a participação em Operações de Paz das Nações Unidas. O primeiro destes eventos foi a Oficina de Especialistas designada como “A nova arquitetura de treinamento para a Manutenção da Paz”, realizada

¹ Assessor de Doutrina para Operações de Paz no Ministério da Defesa do Uruguai

em Brindisi - Base Logística das Nações Unidas, no período de 27 a 29 de abril de 2015. O segundo acontecimento foi a Conferência Regional das Américas sobre Operações de Manutenção da Paz denominada “Nosso compromisso com a paz e a segurança internacional” desenvolvida em Montevideu – Uruguai no período de 05 a 07 de maio de 2015. O terceiro foi a Conferência Regional sobre “Manuais Militares das Nações Unidas para as Operações de Paz (UNMUM)”, ocorrida na Alemanha entre 26 e 28 de Junho de 2014. Em todos os casos, contou-se com o patrocínio, a organização e a participação do Departamento das Nações Unidas para as Operações de Manutenção da Paz (DPKO) e o Apoio às Operações no Terreno (DFS).

Palavras-chave: Operações de paz, capacitação, treinamento, DPKO.

1. AS CONTRIBUIÇÕES DOS PAÍSES AMERICANOS PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E A CAPACITAÇÃO DE SEUS RECURSOS HUMANOS.

1.1 Aproximação ao tema

1.1.1 Fatos e cifras

Os países da América têm uma longa história de participação em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), que remonta a mais de 60 anos, em algumas das missões mais recentes.

A primeira presença foi registrada pelo Brasil e pelos Estados Unidos da América, em 1948, na Missão de Supervisão do Cessar Fogo (UNTSO).

Atualmente, são 17 países das Américas (14% dos 121 Contribuintes) que contribuem com quase 5% do Pessoal Uniformizado (Militares 5,2% - Policiais 1,6%).

Dois Estados da América Latina ocupam lugares significativos no grupo dos 25 maiores contribuintes uniformizados: Uruguai (20º) com 1.455 e Brasil (24º) com 1.182.

As contribuições latino-americanas se dão, predominantemente, com o componente militar na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

Em maio de 2015, o efetivo total da missão era de 5.408 pessoal uniformizado provenientes de 51 países. A presença latino-americana alcançava 2.908 (com 2.711 militares especialistas e Contingentes com 197 Policiais), representando 53,7% da força, procedentes de 17 países da região (33% do total).

Ali, a presença policial torna-se mais importante em termos de desdobramentos individuais, entretanto, não tem nenhuma Unidade de Polícia Formada (FPU).

As outras presenças latino-americanas nas operações de paz, atualmente desdobradas, se registram prioritariamente na África (República Democrática do Congo – MONUSCO, Mali-MINUSMA e outras), onde países como Uruguai, Guatemala e El Salvador têm contingentes desdobrados (Uruguai 1.192, Guatemala 152 e El Salvador 91), proporcionando um total de 2.199 pessoal uniformizado.

1.1.2 Capacidades e contribuições.

Conceitualmente e na prática, as missões de paz exigem equipamento e tecnologia para o cumprimento das operações, sendo manuseados pelo pessoal adequadamente capacitado. Estes recursos materiais e humanos são proporcionados pelos Países Contribuintes mediante procedimentos de contrato.

Os países da região americana proporcionaram às Nações Unidas quase todos os tipos de capacidades e serviços necessários em cada oportunidade.

Algumas destas contribuições oferecidas e empregadas foram: Unidades de Infantaria, Forças Especiais, Apoio Logístico, Transporte, Hospitais Níveis I e II, Meios Aéreos de Reconhecimento, Transporte e Evacuação (de asas fixa e rotatória), Engenheiros, Policial Militar, Navegação Fluvial e Marítima, Tratamento de Água, Desminagem e Desativação de Explosivos, etc.

A situação global que se apresenta atualmente mostra que os vazios de capacidades são uma característica constante das operações de manutenção da paz da ONU.

A isto se acrescenta a dificuldade de alcançar uma resposta em tempo para conseguir o emprego oportuno dos meios mesmo quando, eventualmente, os recursos possam estar disponíveis.

Em muitas de suas maiores, difíceis e complexas missões, particularmente, na África Subsaariana, as operações de manutenção da paz da ONU ainda carecem de uma grande diversidade de habilitadores críticos, condição que limita significativamente a capacidade operativa e de execução do mandato.

Ao mesmo tempo, o pessoal pode carecer dos conhecimentos especializados em diferentes áreas, sendo estas aptidões necessárias para aplicar eficazmente os mandatos.

A ONU mantém dependência de todos os Estados Membros, incluídos os países da América, para identificar, preparar e desdobrar o pessoal com as habilidades e experiência adequadas para cumprir com a execução dos diversos mandatos.

Portanto, é uma preocupação premente a necessidade de contribuições militares e policiais especializadas para as operações de paz da ONU e contar com pessoal qualificado.

Ao mesmo tempo, as exigências que as operações de paz contemporâneas exercem nos países contribuintes se tornaram cada vez mais difíceis e exigem maiores investimentos e comprovados níveis de aptidão e estado de aprestamento.

Os Países Contribuintes e o Secretariado das Nações Unidas reuniram uma extraordinária compilação de “Lições Aprendidas”, orientações e compêndios das melhores práticas. Entretanto, a necessidade de um diálogo contínuo, a reflexão e a melhoria seguem sendo um imperativo que exige Compromisso e Resposta.

Os países desta região americana concentram um grande volume dessa informação em razão da quantidade e da extensão de sua participação nas operações.

Para isto, podemos acrescentar também uma saudável e frutífera diversidade de visões que, apesar de terem sido geradas dentro de um contexto comum à universalidade de todos os países contribuintes, no caso da América Latina, em particular, esta experiência provém de vários países que mostram seus “estilos particulares” de cumprir com missões que são comuns a todos.

1.1.3 O contexto geopolítico

As raízes, o impacto e as possíveis soluções dos conflitos se estendem e abrangem muito além do lugar geográfico em que são produzidos.

A presença e o acionamento de uma força de manutenção da paz multidimensional e multinacional reflete uma carga global compartilhada,

acrescentando legitimidade e credibilidade a uma missão de paz.

Em seus relatórios mais recentes, o Comitê Especial da ONU sobre as Operações de Manutenção da Paz continuou insistindo na necessidade de ampliar a base dos países que contribuem com contingentes e polícia.

O Relatório do Alto Painel Independente para as Operações de Paz emitido em junho de 2015 deixa claro, entre outras conclusões, a primazia da política como instrumento vital.

A paz duradoura se alcança por meio de soluções políticas e não com as participações militares e técnicas unicamente. As soluções políticas devem guiar todas as operações de paz das Nações Unidas.

Mesmo assim, se destaca a necessidade de associações mais fortes e comprometidas. É preciso ter uma estrutura global e regional mais resistente para a paz e a segurança internacional do futuro. As Nações Unidas devem expor uma visão e ajudar para permitir outras.

2. O CENÁRIO ESTRATÉGICO NA REGIÃO AMERICANA

2.1 As operações de paz e as considerações políticas

As Américas como um todo podem ser consideradas como um âmbito territorial e humano, em que a paz e a segurança internacional ainda têm primazia sobre outros fatores desestabilizadores que conduzem a conflitos de diferentes tipos.

Nas últimas seis décadas, os antecedentes de problemas locais ou regionais, relativos à vigência da paz, que têm merecido a atenção e a reação internacional, foram muito poucos e de relativa intensidade. Prova disso são as operações de paz aqui desdobradas, a saber: 1 na **República Dominicana** (DOMREP- Mai 1965 a Out 1966); 1 na **América Central** (ONUCA - Set 1989 a Fev 1992); 1 em **El Salvador** (ONUSAL - Jul 1991

a Abr 1995);¹ na **Guatemala** (MINUGUA - Jan a Mai 1997); 5 no **Haiti** (MIPONUH - Dez 1997 a Mar 2000; UNMIH- Set 1993 a Jun 1996; UNSMIH - Mar a Jul 1996; UNTMIH - Ago a Nov 1997; MINUSTAH - Jun 2004 até o momento).

Os países da América Latina, particularmente, contam, em grande medida, com o apoio político interno para desdobrar suas tropas para as missões de paz da ONU, incluindo, às vezes, para as missões nos países muito além de seus interesses políticos e econômicos imediatos. Estas Nações mostram uma evidente vontade e o compromisso de contribuir para a paz mundial e a segurança por meio da paz da ONU, com benefícios políticos e operacionais como fatores impulsionadores chave para o contribuinte.

Gradualmente, se observa inclusive o aumento de países que estão aderindo a esta corrente de pensamento e acionamento, como no caso da Colômbia e do México como exemplos atuais de interesse nacional por este aspecto tão sensível nas relações internacionais.

Mesmo assim, é inegável o prestígio internacional que surge por ser um contribuinte para as missões de paz da ONU.

Outros benefícios que o statu quo de País Contribuinte outorga incluem: mais oportunidades amplas de capacitação para o pessoal militar e a polícia, provendo a experiência operativa real, em ambientes diversos e desafiantes; a possibilidade de comprovar a capacidade de interoperabilidade com outros países de diferentes origens e; finalmente, os reembolsos e compensações financeiras, cujo adequado emprego permitiria a oportunidade de adquirir e utilizar novo equipamento e tecnologia adaptável às operações militares e policiais.

Sem duvidar da vontade política e institucional de continuar contribuindo para as missões de paz da ONU, a questão hoje vigente nos

países da região é como e onde participar nesse empreendimento, de modo a maximizar a eficácia das contribuições.

Baseado nos conceitos contidos no Relatório Brahimi (2000), na Doutrina Capstone (2008), no Projeto Novas Associações e Horizontes para as Operações de Paz (2009) e no recente Relatório do Alto Painel Independente para as Operações de Paz (Jun 2015), se mantém em evidência a necessidade de fortalecer a ligação das Nações Unidas com as diversas organizações regionais, assumindo-se que, entre outros resultados positivos, também o financiamento de operações de apoio à paz seria favorecido, estabelecendo-se os correspondentes marcos de responsabilidades e padrões para as operações.

A Região Americana conta com organizações próprias (OEA, UNASUL, CARICOM, etc.) que tornam permanente a expressão de sua vontade corporativa de contribuir com a paz e a segurança continental e internacional.

Nesta década, a manifestação mais evidente desta vontade em ação foi a massiva e diversificada contribuição destes países presentes na MINUSTAH.

Atualmente e projetando-se para o futuro, existem oportunidades para aproveitar a vontade e a experiência dos países contribuintes latino-americanos, disponibilizados para a expansão e renovação dos aportes das missões que particularmente se localizam na África subsaariana.

2.2 MINUSTAH, uma história singular e os desafios do futuro imediato.

Em 2004, a situação de fragilidade política, os graves problemas de segurança, a fragilidade das instituições responsáveis de assegurar vigência

da lei e da ordem interna, bem como a gravidade das violações aos direitos humanos no Haiti chamaram a atenção da ONU onde se considerou que todos estes fatos se revestiam de um caráter de gravidade e risco com projeção internacional.

Sobre este conceito base, o Conselho de Segurança emitiu a Resolução 1529 (28 Fev 2004), determinando a necessidade de intervenção e decidindo desdobrar a **Força Interina Multinacional (MIF)**.

Desde este fato, a participação dos países americanos foi importante e determinante, destacando-se então os papéis do Canadá e do Chile, integrando aquela força liderada pelos Estados Unidos da América.

Em meados de 2004, a MIF é substituída pela MINUSTAH, conforme a Resolução do Conselho de Segurança 1425 (30 Abr 2004).

Esta nova Missão, agora de “Estabilização”, contou desde o início com o Comando da Missão, os Contingentes Militares (6.700 tropas) e os Policiais (1.622 agentes), em que predominaram as presenças dos contribuintes americanos.

Nas sucessivas etapas de consolidação da paz, incluindo-se a situação de emergência humanitária motivada pelo terremoto em 2010 e o período posterior de reconstrução política e do sistema democrático, igualmente contundente, houve a presença e os aportes dos países da região.

A maioria dos Chefes da Missão e Representantes do Secretário Geral da ONU eram de origem latino-americana. Por mais de uma década, o Comandante do Componente Militar foi do Brasil, sendo este assistido, nessa responsabilidade, por Segundos Comandantes da Argentina, do Chile e do Uruguai.

Em 2010, a assistência especial solicitada devido ao terremoto motivou o aumento de recursos humanos e materiais mediante a Resolução do Conselho de Segurança 1908 (19 Jan 2010).

Em cifras, aumentou-se o Componente Militar para 8.400 efetivos, reforçando, particularmente, as Unidades de Engenheiros, Aéreas e Sanitárias, entre outros. O Componente Policial chegou a contar com 3.711 agentes.

Em 2012, se implementou o Plano de Consolidação da MINUSTAH, que foi desenvolvido baseado em objetivos chave que surgem da observação do período de três anos, em que a prioridade era reforçar a segurança e o estado de direito, a administração das eleições e a modernização das instituições.

Este plano incluía uma redução da força militar da missão, prevendo um papel fundamental para a polícia da ONU com o intuito de consolidar a paz no Haiti, priorizando-se o emprego de Unidades de Polícia Formada (FPU), as equipes de Polícia Especializada e Instrutores e Orientadores para a formação de uma força de Polícia Nacional Haitiana.

Em sucessivas Resoluções do Conselho de Segurança (Res. 2119 de 10 Out 2013 e Res. 2180 de 14 Out 2014) se prorroga a permanência da MINUSTAH, continuando com a redução de efetivos uniformizados. Atualmente, a quantidade autorizada de pessoal uniformizado alcança as cifras de 2.370 militares e 2.601 policiais.

A continuidade deste processo de redução nos leva a pensar que para meados de 2016 terá que permanecer no Haiti no máximo 1.300 efetivos militares aproximadamente, sendo constante e estável a formação do Componente Policial.

Hoje, esta situação, que vem do “Assunto MINUSTAH”, parece ser um claro desafio para os países latino-americanos que querem manter o mesmo nível de apoio ao Haiti, e por extensão, as outras 15 missões desdobradas no mundo.

Neste novo contexto, será necessário demonstrar suas capacidades

para voltar a configurar e ajustar seu compromisso para apoiar as necessidades mutáveis das missões existentes, que hoje se incorporam a elas, e realizar as projeções pertinentes para poder participar das operações que possam surgir no futuro.

Será necessário começar a determinar onde e como tais contribuições poderiam ser empregadas, sua utilidade geral e particular e quais serão os preparativos necessários.

Torna-se determinante ter em conta que, tal qual se expressa nas conclusões do Relatório do Alto Painel Independente para as Operações de Paz emitido (junho 2015), as missões das Nações Unidas deverão ser realizadas conforme o contexto e as “Operações de Paz” deverão incluir todo o espectro de respostas necessárias e possíveis.

Um diálogo claro e permanente entre os Países Latino-americanos e o Departamento de Operações de Paz (DPKO) e o Departamento de Apoio ao Terreno (DFS) sobre o compromisso e a qualidade dos aportes latino-americanos é fundamental para aclarar as expectativas e o planejamento para a transição planejada. Isto inclui futuras participações individuais dos países ou integradas em desejáveis contribuições regionais.

3. ASSOCIAÇÕES E INTEGRAÇÃO DE ESFORÇOS PELA PAZ

3.1 O processo latino-americano

A América Latina liderou a provisão de contribuições conjuntas e binacionais em seus aportes para a manutenção da paz das Nações Unidas, empregando enfoques criativos para atender as necessidades das missões, bem como compatibilizando mecanismos de custo e de risco compartilhado.

Neste caso, é inegável a referência à MINUSTAH, onde há exemplos destas iniciativas em prática.

Alguns exemplos recentes e presentes se encontram no Chile e no Equador, proporcionando uma Companhia de Engenheiros Combinada; no Brasil, incorporando a seu Batalhão de Infantaria alguns Oficiais de Estado-Maior e tropas de valor pelotão provenientes do Canadá e do Paraguai; o Chile, integrando tropas de El Salvador e de Honduras em seu Batalhão; o Uruguai e o Peru, formando um Batalhão de Infantaria Combinado.

Também há outras iniciativas que estão sendo aplicadas ou simplesmente esperando pelo momento e pelas condições para o desdobramento. É o caso de: Argentina e Peru, criando a Companhia de Engenheiros Binacional “Libertador José de San Martín”; Argentina e Chile, formando a Força-Tarefa “Cruz del Sur”, composta de dois Batalhões Mecanizados, um Componente Aéreo de oito helicópteros e um Componente Naval com duas naves de patrulha. Esta Força-Tarefa foi prevista como uma capacidade de reserva para a ONU, concebida para realizar o seu desdobramento em 90 dias.

Todos estes empreendimentos multinacionais em si mesmos demandam vontade e capacidade de trabalho para procurar desenvolver e solucionar aspectos organizacionais e administrativos, de estrutura e procedimentos da força.

Mesmo assim e no mais alto nível, este esboço e execução de “soluções integrais e integradas” constituem um exercício diplomático entre as nações envolvidas.

Considerando a demanda crítica para capacidades de desdobramento rápido, ampliar e tornar operacional o modelo da Força-Tarefa “Cruz del Sur” seria motivo para uma maior exploração por parte

de outros governos latino-americanos, sendo, por sua vez, uma opção de modelo imitável por outros países e regiões.

Com relação à presença de contingentes policiais latino-americanos nas operações de paz, esta se realiza mediante aporte de elementos especializados desdobrados de forma individual, não existindo nenhuma **Unidade de Polícia Formada (FPU)** que tenha esta origem.

O motivo desta situação de muito exígua presença é atribuído a razões de caráter político e situações de segurança e de ordem interna dos respectivos países, que apareceriam como um fator comum na região.

3.2 A perspectiva global

Ampliando as associações práticas, outra via potencial poderia ser proporcionada para preencher os vazios críticos nas missões de paz da ONU.

As lacunas nas capacidades militares atualmente são verificadas, particularmente, em relação à relativa disponibilidade de unidades formadas com capacidades e estados de aprestamento disponíveis em todo tempo, bem como nas dificuldades para realizar desdobramentos e outros desdobramentos rápidos.

Mais complexo ainda é a ativação de unidades com capacidades especiais habilitadoras e de apoio tipo transporte, engenharia, logística e médicos que estão em alta demanda em todas as missões de paz da ONU.

Completando este quadro crítico, aparecem as Unidades Aéreas de asas fixas e rotatórias com finalidades múltiplas de transporte, evacuações, observação, reconhecimento e operações militares propriamente ditas, cujas contribuições são muito necessárias em todas as operações. Nestas capacidades, o alto custo de seus serviços é o fator mais determinante.

Semelhante, mas menos onerosa, é a situação gerada com as Unidades Marítimas e Fluviais, cujos serviços são necessários somente em determinadas missões.

Ainda em processo de aceitação política e determinação de custo/benefício, temos o emprego de **Unidades Não tripuladas de Observação (UAV)**, cujo atual estado de desenvolvimento está em instâncias críticas e seu resumo aqui seria, da mesma forma, muito extenso e parcial.

Por meio da assistência específica da ONU, como entidade global e/ou com a provisão de equipamento adicional, proporcionado pelos países doadores, esta entidade poderia ajudar a melhorar as capacidades e as associações.

A exploração adicional das lições disponíveis na provisão de contribuições conjuntas também poderia ser aplicada a outras regiões.

Tomando, novamente, como referência o Relatório do Alto Painel Independente para as Operações de Paz (jun 2015), concordamos com a necessidade de procurar contar com Associações mais fortes. É necessária uma estrutura global e regional mais resistente para a paz e a segurança internacional do futuro. As Nações Unidas devem apresentar uma visão e ajudar a permitir outras.

Os enfoques ad hoc como resposta para as crises não serão suficientes no futuro e as Nações Unidas deverão apresentar uma visão e um plano para uma rede mais forte de capacidades nacionais e regionais em espera.

As “associações para a paz” também permitem aos países estreitar seus vínculos de conhecimento e ação, particularmente, na área das relações diplomáticas e de defesa.

4. AS LIMITAÇÕES DE RECURSOS COMO UM FATOR LIMITATIVO OU OBSTÁCULO PARA OS PAÍSES CONTRIBUÍNTES

4.1 Contextos internacional e regional

Um desafio indiscutível que enfrentam muitos Estados Membros no clima financeiro mundial atual, determinando certa escassez de recursos particularmente sensíveis em certas áreas como a segurança e a defesa.

Apesar de que a maioria das missões de paz da ONU se encontra na África, as contribuições latino-americanas para as missões de paz naquele continente são a exceção e não a regra.

Só três países de nossa região têm um número significativo de efetivos uniformizados desdobrados: Uruguai (1.192 na MONUSCO), Guatemala (152 na MONUSCO) e El Salvador (90 na MINUSMA).

O exíguo desta participação é atribuído à distância geográfica e, talvez também à distância cultural, entre nossos lugares de origem e as remotas zonas de desdobramento onde, além das características geográficas e climáticas, raramente são similares às nossas, que poderia causar desajustes funcionais nos recursos materiais e humanos a serem empregados.

Relacionando estes prováveis problemas aos aspectos técnicos operacionais e logísticos, o fator limitador surge, particularmente, na provisão e manutenção de suprimentos e equipamentos, recaindo em um apoio mais oneroso.

Com certeza, há experiências de outros Estados Membros que experimentam problemas logísticos semelhantes, tais como os países da Ásia como a China, Bangladesh, Índia, Nepal e Paquistão. O fator diferenciador que aparece de forma contundente é a grande capacidade que possuem aquelas nações para poder fazer contribuições muito maiores, simultaneamente e em diferentes partes do mundo, sendo portanto realidades muito pouco comparáveis.

A reticência aumenta devido à percepção de que as missões

africanas são um risco de segurança maior para o pessoal de uma missão, comparando com a MINUSTAH, sem analisar que na realidade esta última missão é um caso singular.

O Uruguai, país latino-americano que possui vastos antecedentes e experiências em desdobramentos em zonas remotas (Camboja 1992-1993, Moçambique 1992-1994, Angola 1995-1997), é também hoje o maior contribuinte da América nas missões africanas. Certamente, em suas capacidades, poderia transmitir essas experiências a outras nações contribuintes desta região, particularmente, apresentando propostas comprovadas sobre como poderiam ser minimizados os custos associados com o desdobramento de tropas a grandes distâncias ou como poderiam conciliar estes custos com os interessados pertinentes.

A presença dos países latino-americanos com unidades militares em outras zonas distantes (Europa e Ásia) é bastante relativa, tendo lugar no Chipre-UNFICYP (Argentina 265, Chile 14, Paraguai 14) e Líbano-UNIFIL (Brasil 126, El Salvador 52).

Para ambos os casos de desdobramento, pouco significativos em zonas distantes a esta região, poderia existir também um motivo comum de caráter político e interno em nossos países. Este surgiria quando se considera a distância existente, o efeito que aqueles problemas de segurança regional ou internacional pouco poderiam influenciar nestas áreas e realidades das Américas.

Em contrapartida, nas políticas externas dos estados, se proporia uma participação representativa das vontades dos países, designando capacidades mais especializadas que as presenças massivas.

Finalmente, outro fato comprovado é que para sua participação nas operações de paz os países desta região não receberiam nenhum apoio especial proveniente de outras nações ou potências em que se poderia

manter uma relação mais estreita em virtude de antigos laços coloniais ou de outro caráter.

4.2 Avaliação da atualidade e projeção

Esta realidade das limitações de recursos, aparecendo como um fator limitador ou obstáculo é comum e interdependente para a ONU e os Países Contribuintes de recursos humanos e materiais, bem como para os contribuintes financeiros.

É necessário que o Conselho de Segurança proporcione um forte apoio político para o processo de criação de forças das Nações Unidas e promova mais participação dos países com maior capacidade de meios utilizáveis para a manutenção da paz das Nações Unidas, particularmente, os próprios membros do Conselho de Segurança.

Por sua vez, todos os Estados Membros deveriam honrar seu compromisso com a paz e a segurança internacional, comprometendo-se genuinamente com o esforço, fazendo com que todos contribuam, em maior ou menor grau, envolvendo-se com mais interesse a possibilidade de realizar contribuições conjuntas e/ou combinadas.

As práticas administrativas nos âmbitos das representações dos Estados Membros e a matriz da ONU, hoje em dia, estão ainda muito estruturadas e pouco voltadas a priorizar as gestões em prol de resultados urgentes que sejam necessários nas áreas de missão.

Por sua vez, as operações no terreno são consideradas muito centralizadas nas sedes dos quartéis gerais e subordinados, dificultando a provisão de recursos e/ou retardando as respostas para que as unidades possam dar para cumprirem melhor com o mandato.

Recomenda-se alinhar a autoridade com a responsabilidade

para obter resultados no terreno, assegurando a responsabilidade pelos resultados e pelos recursos em conjunto.

O desenvolvimento e a preparação dos recursos humanos, bem como a obtenção e a preparação do equipamento devem ser desenvolvidos, concentrando os objetivos no terreno e os outros procedimentos administrativos que o tornem possível.

Neste contexto, deve-se também prestar particular atenção aos desdobramentos iniciais e a eficácia imediata exigida das unidades no terreno, bem como a aptidão para proporcionar respostas adequadas às situações de crise.

5. A FERRAMENTA DO CONHECIMENTO

5.1 Educação, formação, capacitação e treinamento como conceitos e aplicações para as operações de paz

Além de proporcionar o pessoal e equipamentos, os Estados Membros também são responsáveis por garantir que suas tropas cheguem à área de missão, desdobrando-se com uma adequada formação profissional e técnica.

O pessoal das forças provenientes dos países latino-americanos é treinado por várias instituições nacionais existentes na região, algumas delas consideradas antigas e com bastante experiência (CIOPE Uruguai desde 1982 e hoje denominada ENOPU, CAECOPAZ Argentina desde 1995, entre outras).

Todas elas, em seu caráter estatal, representam a vontade e o compromisso das respectivas nações com este sensível aspecto da preparação do pessoal para o desafio de serem operadores da paz. Nelas, se inclui a

participação de pessoal militar, policial e civil, alcançando projeção nos âmbitos acadêmicos e de difusão pública.

Mesmo assim, vêm em franco desenvolvimento a prática de associação e troca de capacidades e experiência entre os institutos, apoios com Instrutores e Equipes Móveis de Treinamento. Estas últimas modalidades transcendem fronteiras continentais, alcançando lugares na Europa, África e Ásia.

Em 2008, os países latino-americanos que contribuem com pessoal e recursos nas Operações/Missões de Paz, conscientes de que o processo de capacitação e de treinamento para militares, policiais e civis exige um esforço integrado no nível regional, decidiram criar a Associação Latino-americana de Centros de Operações de Paz (ALCOPAZ).

Não menos importante é o apoio que, de forma individual e coletiva, recebem os países latino-americanos por parte dos Estados Unidos da América através da modalidade de apoio bilateral no marco da Iniciativa Global de Apoio às Operações de Paz (GPOI).

Mesmo assim, também está em processo de afiançamento e adequação o uso dos sistemas de Ensino e Aprendizagem a Distância como elemento de assistência nas fases teóricas e complemento das etapas de instrução presencial e exercícios que são as atividades que permitem uma verdadeira avaliação da aptidão dos meios.

O Instituto de Treinamento para Operações de Paz (POTI) é o associado à ALCOPAZ e aos centros de formação que proporciona esta assistência mediante convênios muito favoráveis aos interesses e necessidades.

Os países desta região acompanham os esforços do Secretariado das Nações Unidas para padronizar os programas de formação e emitir a certificação dos institutos de formação, sendo este de responsabilidade do

Serviço Integrado de Treinamento do Departamento de Operações de Paz (ITS/DPKO) que também lhe corresponde estabelecer as normas, propor o desenvolvimento e proporcionar orientação, assistindo aos respectivos países contribuintes na etapa de formação de pré-desdobramento.

Em seus relatórios frequentes, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz insiste na necessidade de que a orientação da ONU deva estar disponível em todos os idiomas oficiais das Nações Unidas de modo a proporcionar “à comunidade de manutenção da paz o acesso oportuno ao material e ferramentas, em todos os níveis de formação pertinentes, bem como os documentos guia pertinentes”.

No caso dos contribuintes desta região e em relação às capacidades operacionais como um todo, se verifica que o uso dos idiomas (Inglês e Francês) aparece como um fator limitador que, em alguns casos, se converte em um verdadeiro obstáculo para alcançar a necessária capacidade de interoperabilidade entre todos os componentes de uma operação.

Esta barreira do idioma é ainda mais transcendente para os integrantes da Polícia ONU (UNPOL / IPO), já que são estes que mais necessitam trabalhar diretamente com as comunidades locais, as forças de polícia do país sede e instituições governamentais.

Outro aspecto que exige atenção para ser aperfeiçoado é a comunicação institucional ainda inadequada ou inconsistente entre as instituições de formação e o Secretariado das Nações Unidas, apesar dos esforços que vêm sendo feitos e os desenvolvimentos tecnológicos da comunicação disponíveis hoje em dia.

Os materiais e guias que proporcionem o conhecimento das condições específicas de cada uma das missões é uma ferramenta que os países da região solicitaram ao DPKO como uma carência que afeta adversamente a adequada preparação do pessoal para as condições de vida,

a situação e o ambiente operacional.

O DPKO/ITS vem desenvolvendo material padronizado e realizado com jogos de funções que se correlacionam com alguns dos aspectos das diferentes missões.

Por sua vez, o DPKO/OMA mantém um programa de atualização dos aspectos doutrinários e organizacionais que se traduz na produção de guias e manuais militares.

Conseguir estabelecer e manter canais de comunicação e difusão entre o DPKO (ITS & OMA) e o país contribuinte com seus respectivos centros de treinamento resultariam em um benefício direto para a formação e capacitação do pessoal.

Complementando um vínculo técnico que tenha sua matriz no centro ou associação regional de treinamento e com alcance a todos os seus associados, poderia complementar e enriquecer esta rede de conhecimento e a prática em prol de obter a melhor instrução.

Mesmo assim e neste contexto geral, poderiam ser desenvolvidas e sistematizadas as contribuições de experiências recolhidas e lições a serem aprendidas, desenvolvendo e nutrindo criteriosamente as respectivas páginas web.

As sessões de videoconferência que possam incluir a todos os atores (DPKO & Centros de Instrução) são outra possibilidade que poderia ser desenvolvida e proporcionaria significativos ganhos.

5.2 Treinamento do Pessoal Polícia

As capacidades policiais de alta qualidade seguem sendo da demanda das missões de paz da ONU, em particular, no que se referem às prioridades operativas urgentes, tais como equipes de especialistas policiais

especializados e unidades de polícia formadas bem treinadas. A isto se acrescenta o crime organizado como um novo objetivo que enfrentam as missões de paz.

Por múltiplas razões, algumas aqui antes mencionadas, os polícias latino-americanos realizam a sua contribuição formando apenas 2% do global da polícia em missões de paz da ONU, em consequência, também é exígua a quantidade de pessoal que exige este tipo de capacitação.

Em todos os países da região, os respectivos centros de instrução dão lugar à presença de pessoal policial, participando como instrutores e alunos, sendo proveitosa esta integração pessoal e técnica.

Cabe lembrar que nas áreas de instrução para as operações de paz ONU, os Módulos de Treinamento Pré-desdobramento são aplicáveis a todos os operadores de paz.

A capacitação profissional específica se realiza nos âmbitos próprios das organizações policiais.

6. CONCLUSÕES E ASSESSORAMENTO

As mais significativas questões relacionadas com as Nações da Região e as missões de paz das Nações Unidas aqui brevemente apresentadas e analisadas foram a contribuição americana para as operações com o caso singular da MINUSTAH, as associações e integração de esforços pela paz e a formação e capacitação do pessoal que desdobra nas missões.

Desta apresentação, surgem ideias cujo desenvolvimento contribuiria para melhorar o planejamento estratégica de cara ao futuro e a importância que para isto tem o diálogo entre todas as partes envolvidas.

O alicerce fundamental seria o acionamento do DPKO, consolidando vínculos políticos e institucionais com os países da América

para melhorar o planejamento da criação de forças, tanto para militares como policiais.

O Haiti segue sendo uma clara prioridade para a região e as mudanças estruturais imediatas são óbvias e previsíveis, exigindo dinâmica constante.

As necessidades da MINUSTAH estão gradualmente apoiando-se mais nas contribuições policiais, ao mesmo tempo em que as contribuições militares logicamente vão diminuindo ostensivamente. A Polícia tem agora uma renovada oportunidade para realizar as contribuições, mas o apoio político interno, com certeza, continuará sendo um obstáculo transcendental.

Sobre esta situação do Haiti/MINUSTAH, há uma compreensão geral compartilhada e desafios que afetam aos contribuintes latino-americanos em diferente grau. Contudo, sem dúvida, em um curto período a presença militar será reduzida e mantida em uma mínima expressão.

Resta então alcançar e manter uma adequada coordenação entre o DPKO/DFS e os contribuintes da região para preparar adequadamente a subsequente criação de forças e as capacidades necessárias para alcançar o fim da missão, em um curto prazo estimado em dois anos no máximo.

O legado que vai deixando esta missão em nossa região é a confirmação de que os países americanos alcançaram uma bem-sucedida associação regional, integrando uma operação de paz em ajuda de outra nação da mesma região, constituindo um modelo de integração em todos seus aspectos e como tal assim é reconhecida em toda a comunidade internacional.

Prevendo que a América Latina siga interessada em continuar participando e assumindo novas responsabilidades, integrando futuras operações de paz de Nações Unidas, sendo possível inclusive uma maior

colaboração e considerando particularmente “o caso MINUSTAH” com as experiências que ali surgiram, se considera como conveniente e inegável realizar um estudo imediato das oportunidades que se apresentam e os prováveis cursos de ação para abordar cada uma delas. Esta tarefa deveria ser realizada por parte de cada País Contribuinte por si mesmo e perante a ONU, mas se recomenda que também se explorem as possibilidades de reunir esforços bilaterais e regionais. Surge então o imperativo de que os países americanos devam conceber e inovar seus planos para reconfigurar e adequar seu compromisso com a paz internacional, a partir de agora em um cenário mais global, fora da região.

Neste contexto e a nível político-estratégico, a região deve inclusive postular manter a sua presença entre as altas hierarquias responsáveis da condução das diferentes missões de paz desdobradas (atualmente 16 no total).

Consta que, hoje em dia, investidos na qualidade de Representante Especial do Secretário Geral (SRSG), há três funcionários de origem americana (na MINURSO do Canadá, na MINUSTAH de Trinidad e Tobago, na UNFICYP dos EUA). Como Comandantes de Forças Militares (FC) há somente dois (na MINUSTAH e na MONUSCO) ambos do Brasil. Entre os Comissionados de Polícia, somente um na MINUSTAH, do Canadá. Na revisão geral, se conclui também que estas altas autoridades, hoje vigentes, a maioria está na MINUSTAH.

Conseguir qualidade e quantidade significativa de personalidades e funcionários americanos nestes distintos postos significaria um incentivo para aqueles países de onde venham estas autoridades, talvez também produzindo um efeito multiplicador nas vontades daqueles que definem os caminhos a seguir no tema operações de paz.

Os possíveis empreendimentos que, por parte de organizações

regionais e sub-regionais (exemplo OEA, CARICOM, UNASUR, etc.) ou outras tipo “grupo de amigos” associados com um objetivo comum, poderiam favorecer notavelmente as ações dos países que contribuem com contingentes e polícias latino-americanos. Isto, além disso, contribuiria para melhorar o diálogo e a colaboração entre as Autoridades ONU e os Governos americanos.

Com relação às capacidades que demandam as operações de paz contemporâneas, e reconhecendo as brechas que são comuns a todas suas missões, a ONU potencialmente poderia reduzir estas falências através de aportes que seus países contribuintes proveriam formando associações binacionais e/ou regionais.

Os países americanos conhecem suas próprias capacidades, competências e experiências individuais, bem como também sua comprovada aptidão de integração binacional. Isto inclui lições para transmitir a outros países que possam se interessar, dentro e fora da região.

Sem dúvidas, estas contribuições poderiam ser ampliadas e ofertadas à ONU, empregando uma matriz atualizada em conformidade com a normativa e modalidades contratuais (COE & MOU) hoje vigentes e apoiados sobre a sólida base de uma década de experiência na MINUSTAH.

Estas futuras associações podem ser uma reedição de parcerias anteriores ou inovação que poderia compreender a novos sócios, sendo incluídos a outros incipientes contribuintes. Ampliando estas associações práticas, poderiam ser aumentadas ainda mais as contribuições dos países da América.

As capacidades demonstradas no aporte de facilitadores específicos (engenheiros, componentes médicos, unidades aéreas e unidades navais/fluviais, entre outras) permitiria continuar oferecendo esses serviços

essenciais às operações e sua execução poderia ser efetivada individualmente pelos países ou através de associações binacionais.

A Força-Tarefa “Cruz del Sur” é uma realidade latente que espera por seu primeiro desdobramento e deve procurar esse emprego real nas operações. Uma vez ocorrida essa experiência que permitiria muitas comprovações, este “modelo binacional” poderia gerar o exemplo e incentivo que a região necessita.

Os países da América deveriam seguir mantendo debates nacionais, bilaterais e regionais sobre seu papel nas missões de paz da ONU, muito além do Haiti e particularmente desenvolver argumentos mais fortes para a participação nas operações desdobradas na África.

Muito além do valor que estas ações teriam em si mesmas para todo o sistema sem dúvida também favoreceria todos os interesses.

Na área da capacitação e treinamento, se considera que o DPKO (ITS & OMA) poderia afiançar sua comunicação com as instituições de formação dos países contribuintes da América para melhorar a formação geral e obter adequados níveis de aprestamento prévio ao desdobramento, existindo possibilidades tecnológicas e de contato direto entre estas partes. Por sua vez, os governos americanos deveriam participar da continuação do diálogo, da reflexão e de atividades reais como exercícios de treinamento conjuntos, favorecendo o provável desenvolvimento de mais associações para a manutenção da paz.

É neste aspecto onde encontramos a realidade mais concreta de integração regional e a ALCOPAZ é a instituição que nos representa particularmente nos âmbitos acadêmicos, mas por sua vez, com repercussões positivas que ocorrem nas operações no terreno.

Apesar das forças de paz provenientes da América terem sido bem treinadas e experimentadas, se mantêm clara e vigente a vontade e

a persistência dos esforços para preparar melhor as tropas e indivíduos, particularmente para as situações confrontadas nas áreas de missão e com a especificidade que cada uma destas apresenta.

Nesse âmbito, há a imprescindível necessidade de operar integradamente com outras forças de diferente origem e se assume que a vigência da “doutrina operacional” comum a todas as nações contribuintes é a plataforma de apoio comum a todos. Aqui está a principal meta de nossos países conscientes desta importante demanda operacional. Consequentemente, a interação entre a ONU e os Centros de Instrução americanos deveria ser intensificada, proporcionando informação mais detalhada sobre as necessidades e condições imperantes nas diversas missões de paz da ONU.

Reconhecendo que a relação formal é exclusiva entre a matriz ONU (DPKO e OMA) e os países que contribuem com tropas e policiais, por via dos respectivos Centros Nacionais, a informação pode e deveria fluir até a associação regional. A partir desse ponto, ALCOPAZ como associação regional aparece como o âmbito apropriado para melhorar esta comunicação, assumindo que está em condições de estabelecer os necessários canais de informação e expansão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

O presente artigo foi preparado analisando numerosas fontes de diferentes origens, as quais são listadas a seguir, indicando-se a denominação da Instituição e seu endereço.

Mesmo assim, constam os textos específicos consultados, indicando-se sua data de emissão, Instituição que produziu e autor.

Departamento de Operações de Manutenção da Paz – DPKO (Department of Peacekeeping Operations)

<http://www.un.org/en/peacekeeping/>

(2013-12) Enhancing operational readiness of regionalized contributions – OMA (C. Borja)

Conferência Regional das Américas sobre Operações de Manutenção da Paz “Nosso compromisso com a paz e a segurança internacional” (Regional Conference on Peacekeeping Operations “Our commitment for international peace and security)

(2015-05-07) Training of the Personnel Participating in PKOs in the Region – ITS (R. Barbieri)

(2015-05-07) Entrenamiento OMP – Uruguay (A. Sosa)

(2015-05-06) Batallón URUGUAY en MONUSCO: desafíos del despliegue – Uruguay (R. Elgue)

Instituto Internacional da Paz - IPI (International Peace Institute)

<http://www.ipinst.org/>

(2013-05) IPI - Contributor Profile Uruguai (Sotomayor)

(2013-08) IPI - Deploying the best: Enhancing Training for United Nations Peacekeepers (A. Coutillo)

(2013-09) IPI - As Peacekeeping Becomes More Complex, Progress Needed on Training (A. Coutillo)

Associação Latino-americana de Centros de Operações de Paz – ALCOPAZ (Latin American Association of Peacekeeping Centers)

<http://www.mindef.mil.gt/onu/alcopaz/index.html>

(2015-06) Estatuto – Visão – Missão – Organização - Funções.

Centro para as Operações de Paz Internacionais – ZIF (Center for International Peace Operations)

<http://www.zif-berlin.org/en/>

(2014-11) ZIF - Training architecture(s) under review (Annalisa Creta)

Foro Internacional para os desafios das Operações de Paz – IF (International Forum for Peace Operations Challenges)

<http://www.challengesforum.org/en/>

(2013-12) Strengthening United Nations Peace Operations (Policy Brief)



■ A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Connor Foley

RESUMO

O artigo procura estabelecer parâmetros para uma análise da Missão das Nações Unidas no Congo, com ênfase no papel desempenhado pela *Force Intervention Brigade*. Para tal, faz uma análise histórica sobre The United Nations Organization Mission in the Congo (MONUC), desde 1999, descreve os objetivos de cada fase e conclui sobre as nova estratégias aplicadas pela *Force Intervention Brigade* no contexto da Proteção de Civis (POC).

Palavras-chave: MONUC, Proteção de civis, Força de Intervenção de Brigada

1. INTRODUÇÃO

A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) foi estabelecida em agosto de 1999 como uma força de observadores pequena e desarmada para monitorar um cessar fogo assinado entre a República Democrática do Congo (RDC), um grupo rebelde e cinco Estados regionais em Lusaka, Zâmbia¹. O Acordo de Lusaka marcou o fim oficial da Segunda Guerra do Congo, que é, às vezes, conhecida como “Guerra Mundial Africana”, pois esta envolveu nove nações africanas e outros vinte grupos armados. Essa guerra também foi

¹ Resolução 1258 do Conselho de Segurança da ONU de 06 de agosto de 1999.

um dos conflitos mundiais recentes mais mortais, que matou seis milhões de pessoas, embora grande parte das mortes tenha sido causada por doenças mais relacionadas ao conflito do que à violência direta.

O governo autocrático do Presidente Mobutu desde 1965 passou por crescentes desafios no começo dos anos 90, ao mesmo tempo em que a economia decaía e a repressão política crescia. Em consequência ao genocídio de 1994 em Ruanda, dois milhões de hutus ruandeses - incluindo elementos que participaram do genocídio, fugiram para regiões vizinhas de Kivu no Congo oriental. Milícias do poder Hutu começaram a lançar ataques na fronteira desde os campos de refugiados e dos campos de deslocados internos em Ruanda. O novo exército de Ruanda respondeu, fechando campos de deslocados usando a força e matando ao redor de 20.000 pessoas nesse processo².

Em meados de 1996, o novo governo de Ruanda patrocinou uma rebelião para retirar Mobutu, que tinha ligações muito próximas com o regime anterior, do poder. Laurent Désiré Kabila, ajudado por Ruanda e Uganda, tomou a capital Kinshasa em 1997 e também fechou muitos campos de refugiados através da força. No entanto, relações entre o Presidente Kabila e seus apoiadores estrangeiros deterioraram, e, em julho de 1998, brigas em todo o país eclodiram assim que tropas de Ruanda e de Uganda entraram no país. A criação de um grupo recém-formado, a Aliança Congoleza para a Democracia (RCD, sigla em inglês), foi anunciada e as tropas de Ruanda se prepararam para marchar em Kinshasa em seu

2 Para mais discussões ler De Waal, Alex, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Londres: James Currey, 1997, pp. 204-13; Samantha Power, *Chasing the Flame*, Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world, Londres: Penguin Books, 2008, pp.191-222; e Ian Martin, 'Hard choices after genocide' em Jonathan Moore, (ed) *Hard Choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, Maryland and Oxford: Rowman & Littlefield, 1998, pp.157-77. Mais gerais. Fiona Terry, *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*, Ithaca: Cornell University, Press, 2002; Sadako Ogato, *The turbulent decade: confronting the refugee crises of the 1990s*, New York: W. W. Norton & Co., 2005. O apoio que a ACNUR e um grande número de agências humanitárias inicialmente deu para os "assassinos nos campos" e, que logo em seguida, retirou permanece um episódio profundamente controverso.

apoio. Tropas de Angola, Zimbábue e Namíbia intervieram em nome do Presidente Kabila, enquanto os grupos de Poder Hutu e as milícias de “autodefesa” Mai-Mai também vieram apoiá-lo. Os ruandeses e a RCD se retiraram em direção à parte oriental da República Democrática do Congo, enquanto um novo grupo, o Movimento pela Liberação do Congo (MLC, sigla em francês), patrocinado por Uganda, tomou conta da parte nordeste. Kabila foi assassinado em janeiro de 2001 e sucedido por seu filho Joseph.

Lutas por todos os lados continuaram após a assinatura do Acordo de Lusaka e os partidos falharam totalmente na implementação de suas provisões. Em janeiro de 2000, um dos primeiros relatórios da missão advertiu que as forças da ONU “não teriam capacidade de proteger a população civil de ataque armado”³. No mês seguinte, o Conselho de Segurança aumentou o efetivo da missão e lhe deu um mandato para Proteção de Civis (POC, sigla em inglês) usando uma linguagem parecida àquela acordada para a missão da ONU em Serra Leoa em outubro passado.

O entendimento amplo da linguagem adotada foi que POC não era a parte principal do mandato, mas que seria necessária sob certas circunstâncias⁴. Um relatório da missão no começo de 2001 enfatizou que as forças da ONU poderiam defender instalações, equipamentos e suprimentos da ONU, mas que elas não seriam capazes de evacuar membros da ONU em risco, tão pouco acompanhar comboios humanitários, ou estender proteção à população local”⁵. Um novo

conceito de operações (CONOPS, acrônimo em inglês) em outubro de

3 *Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2000/30 de 17 de janeiro de 2000, para. 67*

4 *Victoria Holt and Glyn Taylor; Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operation, OCHA/DPKO, United Nations, 2009, p.244.*

5 *6º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2001/128 de 12 de fevereiro de 2001, para. 77. Resolução 1341 do Conselho de Segurança da ONU de 22 de fevereiro de 2001, na verdade, reduziu o número de tropas desdobradas para dar segurança aos Observadores Militares da ONU.*

2001 enfatizou o monitoramento e a investigação de violações de cessar fogo e o encorajamento do desarmamento, desmobilização, repatriação, reassentamento, e reintegração (DDRRR). Os relatórios da missão não continham quaisquer referências específicas ao POC seja como um objetivo ou missão militar, e uma suposição subjacente foi a de que a melhor proteção de civis viria de um sucesso global da missão.

Em maio de 2002, no entanto, as tropas milicianas da RCD-Goma que apoiavam ruandeses em Kisangani massacraram mais de 100 civis durante o processo de acabar com o motim feito por alguns de seus comandantes locais. A MONUC tinha aproximadamente 1.000 tropas na cidade, mas falhou ao opor-se aos massacres ou no envio de tropas para impedir os abusos durante o que a *Human Rights Watch* descreveu com uma “onda de matanças, estupros e saques”⁶. Ataques a civis continuaram ao longo de 2002. Um relatório da missão em junho de 2002 insistiu que, “As tropas da MONUC...não estão equipadas, treinadas ou configuradas para intervir rapidamente para ajudar aqueles que precisam de proteção”⁷, enquanto um relatório especial de setembro não continha referência ao POC⁸. No entanto, o relatório anual seguinte sinalizou que violações de direitos humanos haviam “superado de longe as piores expectativas”, que seus “números e escala ... estão crescendo rapidamente” e que “a situação exige maior proteção de civis sob ameaça iminente de violência física”⁹.

As tropas de Ruanda se retiraram oficialmente da RDC em outubro de 2002, enquanto as tropas de Uganda se retiraram em maio de 2003. No entanto, esta última retirada criou um vácuo de segurança em

6 *Human Rights Watch, War crimes in Kisangani: the response of Rwandan-backed rebels to the May 2002 mutiny, HRW, August 2002.*

7 *11º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2002/621 de 05 de junho de 2002, para. 71.*

8 *Relatório Especial do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2002/1005, de 10 de setembro de 2002*

9 *12º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2002/1180 de 18 de outubro de 2002, para 49*

Bunia, o que levou a uma série de massacres que matou centenas e retirou milhares de pessoas de suas casas¹⁰. Dois observadores militares da ONU também foram mortos em uma vila próxima e aproximadamente 2.000 civis buscaram refúgio na base da MONUC¹¹. Um relatório subsequente, feito pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), concluiu que as tropas alocadas naquele local fizeram o que podiam dentro de extremas restrições de suas capacidades e mandato¹². Um relatório interno do primeiro *Force Commander* da MONUC declarou de maneira contundente que:

Diante de um grupo de assassinos que estavam semeando morte e devastação na cidade, [o contingente] se recusou a reagir abrindo fogo após desafio e de acordo com o mandato de proteger a população e com regras de engajamento bem claras. Ao invés disso, eles continuaram a atirar somente para cima, declarando que somente poderiam atuar sob o Capítulo VII e engajar em combate com prévia autorização de [seu parlamento].¹³

Em resposta, a ONU autorizou o desdobramento de uma Força Multinacional Interina de Emergência (IEMF, sigla em inglês) sob a égide da União Europeia¹⁴. A IEMF era bem armada e forneceu apoio aéreo, embora só estivesse autorizada a operar dentro de Bunia, e os massacres continuaram fora da cidade. Ela impôs uma “zona livre de armas” em Bunia e respondeu de maneira agressiva às provocações das milícias. Milhares de

10 *International Crisis Group, Africa Briefing, Pulling Back from the Brink in the Congo, Brussels: ICG, 7 July 2004; International Crisis Group, Africa Briefing, Back to the brink in the Congo, Brussels: ICG, 17 December 2004.*

11 *Letter Dated 16 July 2004 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council. S/2004/573 of 16 July 2004. pp. 25–26. Ler também Victoria Holt and Glyn Taylor, Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operation, OCHA/DPKO, United Nations, 2009, p.244. O número total de mortes de civis foi de 663.*

12 *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force. New York: Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, October 2004, p.7.*

13 *End of Tour Report. 31 December 2003, pp. 8-10, cited in Holt and Taylor, 2009, pp.251-2*

14 *Resolução 1484 do Conselho de Segurança da ONU de 30 de maio de 2003.*

deslocados internos (IDPs, sigla em inglês) puderam retornar as suas casas entre junho e agosto de 2003. A responsabilidade pela segurança da região voltou às mãos da MONUC em setembro de 2003, que gradualmente também começou a patrulhar vilas mais remotas.

2. AS BRIGADAS DE ITURI E KIVUS

A ONU respondeu ao sucesso depreendido da operação da IEMF organizando uma Brigada Ituri com armamento pesado, e helicópteros de combate e aumentando o limite total das tropas da MONUC¹⁵. A situação em Ituri se tornou o foco de considerável atenção legal internacional¹⁶ e a MONUC também aumentou seus integrantes civis realizando monitoramento e relatando violações. Paradoxalmente, isto pode ter enfatizado as fraquezas da MONUC, já que atrocidades comparáveis também estavam ocorrendo em áreas onde a MONUC possuía menos recursos. Uma postura mais agressiva da MONUC também provocou uma reação de grupos rebeldes, e entre dezembro de 2003 e março de 2004, somente em Ituri, houve 20 ataques a soldados¹⁷. Este número dobrou para 40, entre setembro e dezembro de 2004¹⁸.

Uma Brigada Kivu também foi formada para realizar patrulhas de alta visibilidade¹⁹. No entanto, a segurança em Kivu do Norte e do

15 Resolução 1493 do Conselho de Segurança da ONU de 28 de julho de 2003.

16 *International Criminal Court, Press Release, 'Communications Received by the Office of the Prosecutor, 16 July 2003. "The Office of the Prosecutor has selected the situation in Ituri, Democratic Republic of Congo, as the most urgent situation to be followed", anunciando sua primeira investigação. Leia também DRC v Uganda, ICJ Report, 2005, paras 176 e 178-9 e 209-10, que focaram a situação em Ituri.*

17 15º Relatório Especial do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo. S/2004/251 de 25 de março de 2004,

18 16º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2004/1034 de 31 de dezembro de 2004, para 11.

19 15º Relatório Especial do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo. S/2004/251 de 25 de março de 2004. Leia também *International Crisis Group, Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem, Brussels: ICG, 26 August 2004. Críticos argumentam que os civis permaneceram em perigo quando as patrulhas se retiraram da área.*

Sul deteriorou ao final de 2003 e começo de 2004, já que confrontos entre RCD-Goma e o exército nacional congolês na região de Bukava aumentaram. Embora as forças da MONUC tivessem obtido sucesso ao acantonar por um curto período de tempo um grupo rebelde e ao parar o avanço de outro, ela não apresentou resistência quando os rebeldes tomaram o aeroporto de Kavumu e a própria Bukava em junho de 2004, causando novamente o deslocamento de milhares de pessoas.

Um relatório especial da missão reconheceu que os eventos “representaram os mais sérios desafios até a presente data” em sua estratégia de transição²⁰. O impacto combinado das crises de Bunia e Bukava prejudicou severamente a reputação da MONUC e houve manifestações violentas contra ela em várias partes do país. Agências internacionais de assistência também condenaram a inabilidade da ONU de proteger seu pessoal e assegurar a entrega de suprimentos de auxílio. A reputação da missão sofreu mais ainda devido a revelações de exploração sexual em um campo de deslocados na Bunia. Um relatório da missão queixou-se novamente sobre o hiato entre as expectativas criadas pelo mandato e sua capacidade de cumpri-las. O Conselho de Segurança aprovou um aumento modesto no tamanho da MONUC, e um novo mandato, que deu maior ênfase às tarefas de POC listando-as como segunda em prioridade, somente para parar a violência que poderia ameaçar o processo político²¹.

Um relatório da missão de dezembro de 2004 declarou que: “A MONUC, com sua presença aumentada nas Kivus, apoiará pró-ativamente as FARDC [Forças Armadas do Congo] no desarmamento da FDLR [milícia de Poder Hutu] e, nesse contexto, usará a força para proteger civis”²². O

20 3º Relatório Especial do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2004/650 de 16 de agosto de 2004, para 2.

21 Resolução 1565 do Conselho de Segurança de 1 de outubro de 2004.

22 16º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2004/1034 de 31 de dezembro de 2004, para 34.

relatório seguinte da missão observou que “uma ênfase maior foi feita para aproximar as agências das Nações Unidas e a MONUC no desenvolvimento de disposições comuns de segurança e em expandir espaço humanitário.” Quase 5.500 tropas da MONUC, capazes de combater, foram desdobradas novamente nas Kivus e em Ituri entre outubro de 2004 e fevereiro de 2005 e realizaram várias operações militares para “aumentar a segurança”, incluindo desarmamento e prisão de membros da milícia. Em fevereiro de 2005, um grupo de milicianos realizou uma emboscada que matou nove soldados de Bangladesh durante uma patrulha de rotina para proteger um campo de deslocados²³. As tropas da MONUC responderam com uma operação que matou entre 50-60 milicianos²⁴. Uma resolução posterior do Conselho de Segurança estendeu o mandato da MONUC e declarou que²⁵:

A MONUC está autorizada a usar todos os meios necessários, dentro de suas capacidades e nas áreas em que suas unidades armadas estão desdobradas, para dissuadir qualquer tentativa do uso de força para ameaçar o processo político e assegurar a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, de quaisquer grupos armados... de acordo com seu mandato, a MONUC pode realizar táticas de cerco e vasculhamento para prevenir ataques a civis e perturbar a capacidade militar de grupos armados ilegais que continuam a fazer uso da violência nessas áreas.²⁶

A MONUC adotou um novo conceito de operações (CONOPS) em abril de 2005, que deu início à abordagem prevista com mais

23 17º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo. S/2005/167 de 15 de março de 2005, para 16.

24 *Ibid.*, para 19

25 17º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo. S/2005/167 de 15 de março de 2005, para 81. Também mencionou que “a MONUC, sob seu mandato de proteger civis, também fortalecerá sua ação de reduzir atos de agressão contra a população civil”.

26 A Resolução 1592 do Conselho de Segurança da ONU de 30 de março de 2005.

detalhes²⁷. Uma sucessão de relatórios da missão nos próximos anos mostrou que a POC estava agora sendo tratada como um objetivo civil-militar a ser alcançado através da neutralização das milícias congoleesas e dos “grupos armados estrangeiros”. No entanto, isso não indicava que a ONU considerava que ela própria havia se tornado um partido desse conflito. Relatórios da missão enfatizavam, por exemplo, que enquanto “alguns congolese e Estados Membro continuavam a chamar a MONUC para desarmar, através da força, os grupos armados estrangeiros”, isso não fazia parte da responsabilidade da MONUC²⁸. O CONOPS também dizia que: “Enquanto a MONUC puder utilizar força para proteger civis, e, nesse contexto, o fará contra grupos armados estrangeiros, a própria natureza de manutenção da paz proíbe os *peacekeepers* de engajar em alvo pré-estabelecido”²⁹.

Após as eleições de 2006, que dominou grande parte do trabalho da MONUC nesse período, os objetivos estratégicos da missão foram novamente revistos e um relatório em março de 2007 declarou que o foco da missão deveria agora ser a proteção de civis e a extensão da autoridade do governo congolês em todo o país³⁰. O efetivo da MONUC foi novamente aumentado, para um pouco mais de 17.000 soldados. A redação do mandato sugeria que a POC fosse uma prioridade primária, o que foi confirmado em dezembro, quando uma resolução subsequente colocou isso de maneira explícita³¹. A “proteção de civis” começou a aparecer como uma seção específica nos relatórios da missão, de abril de 2008 em diante.

27 *Divisional Commander's Initial Campaign Plan for Operations in DRC East*. 4 de abril de 2005 e *Military Concept of Operations for MONUC*, 2005, Annex C

28 16º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2004/1034 de 31 de dezembro de 2004, para 34.

29 *Military Concept of Operations for MONUC*, 2005, Annex C, p. 14. Arquivado com o autor

30 23º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo. S/2007/156 de 20 de março 2007

31 31 Resolução 1794 do Conselho de Segurança de 21 de dezembro de 2007, para 5. “Prioridade deve ser dada à proteção de civis em decisões sobre o uso de capacidade e recursos disponíveis”.

Importantes combates eclodiram em Kivu do Norte em agosto e setembro de 2007 com as tropas da MONUC agindo diretamente contra grupos milicianos rebeldes. Apesar de um acordo de paz entre o governo e um número de milícias em janeiro de 2008, o ano foi marcado por novas crises, que adentraram o ano de 2009. Entre julho e novembro de 2008, a MONUC apoiou as forças armadas congoleesas em uma grande operação contra um grupo de milicianos, que retaliou atacando civis e saqueando vilas. Em setembro, a MONUC e o exército congolês lançaram outra ofensiva, desta vez contra o Exército de Resistência do Senhor (LRA, sigla em inglês), que havia infiltrado na vizinha Uganda.

Em novembro de 2008 conflitos entre Mai Mai e a CNDP levaram a um massacre de mais de 150 pessoas na cidade de Kiwanja apesar a presença de tropas da MONUC que estavam a um 1 km de onde as matanças ocorreram³². De acordo com a *Human Rights Watch*, as tropas da MONUC eram bem armadas e equipadas com 4 blindados BMP-2. Eles enviaram uma patrulha apenas 2 horas após a CNDP ter ganhado novamente controle de Kiwanja e começado a executar sumariamente civis. Embora a patrulha tenha achado corpos nas ruas, “Nenhuma outra ação foi tomada pela MONUC para parar a matança ou aumentar a proteção de civis na cidade”³³.

3. OPERAÇÃO KIMIA II E DILIGÊNCIA NECESSÁRIA EM DIREITOS HUMANOS

O Conselho de Segurança renovou o mandato da MONUC em dezembro de 2008 e no mesmo mês o governo do Congo assinou um acordo com Ruanda para uma operação conjunta contra o FDLR. O

³² *Human Rights Watch, Killings in Kiwanja: The UN's Inability to Protect Civilians, New York: HRW, December 2008.*

³³ *Ibid.*

governo também assinou acordos com a CNDP e outros grupos armados menores nas Kivus, a quem foram dadas anistias e integrados às forças armadas congoleesas. O então chefe de Estado Maior da CNDP, Bosco Ntaganda, anunciou que ele havia substituído Laurent Nkunda como líder do grupo em 5 de janeiro. Ntaganda havia sido incriminado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) por supostos crimes cometidos em Ituri em 2002 e 2003 e essa acusação foi revelada em abril de 2008. No entanto, nenhum esforço foi feito para prendê-lo e ele assumiu o posto de general das forças armadas congoleesas³⁴.

Aproximadamente 4.000 soldados de Ruanda entraram na RDC em janeiro de 2009 depois de um longo mês de uma operação combinada com as novas forças armadas integradas do Congo³⁵. A FDLR retaliou através de massacres da população civil, que matou 201 pessoas, incluindo 90 em uma vila apenas³⁶. O LRA também lançou uma série de ataques entre 24 de dezembro de 2008 e 17 de janeiro de 2009, na qual eles mataram quase mil pessoas e sequestraram 160 crianças³⁷. Em fevereiro de 2009, foi relatado que o antigo *Force Commander* da MONUC havia renunciado, já que acreditava que o plano adotado em outubro passado para proteger civis era “divorciado da realidade”³⁸.

Em maio e julho de 2009, as forças armadas congoleesas, com apoio da MONUC, novamente lançaram uma operação militar contra a

34 Human Rights Watch, “TPI: Congolese Warlord to go to trial”, New York: HRW, 9 June 2014; Human Rights Watch, DR Congo: Arrest Bosco Ntaganda for ICC trial, New York: HRW, 13 April 2012; Human Rights Watch, ‘You will be punished’: Attacks on civilians in Eastern Congo, New York: HRW, December 2009

35 Michael Deibert, *The Democratic Republic of Congo, between hope and despair*, London: Zed Books, 2013, pp. 149-51

36 Institute for War and Peace Reporting, *Hutu Militia Rampages Across North Kivu*, IWPR, AR No. 212. 11 May 2009; Human Rights Watch, *DR Congo: Brutal Rapes by Rebels and Army*, HRW, 8 April 2009

37 Human Rights Watch, *The Christmas Massacres: LRA Attacks on Civilians in Northern Congo*, New York: HRW, Fevereiro de 2009. Isso demonstra que as fatalidades incluíam ao menos 815 civis congoleeses e 50 sudaneses

38 El País ‘El informe del militar español que dirigió las tropas de la ONU en Congo.’ 8 February 2009.

FDLR, conhecida como *Kimia II*³⁹. A MONUC apoiou a operação com planejamento e apoio logístico, incluindo uso de helicópteros, evacuação médica, combustível e rações “⁴⁰. A missão “também forneceu apoio de fogo a operações das FARDC [forças armadas congoleesas] quando consideradas essenciais por comandantes da MONUC”. O relatório de missão dessa operação alegou que ela havia afastado o grosso da FDLR dos centros populacionais e locais com minas, resultando na repatriação de grandes grupos de membros da FDLR e seus dependentes para Ruanda. No entanto, reconheceu que:

Apesar das medidas intensificadas e inovadoras realizadas pela MONUC para proteger civis, as operações também causaram a morte de muitos civis, que foram deslocados e submetidos a represálias por grupos armados que estavam se retirando. Além disso, as ações de elementos indisciplinados e recentemente integrados às FARDC que buscavam resolver antigas questões étnicas resultaram em violações graves do direito humanitário internacional, incluindo o assassinato de civis.

Um relatório da *Human Rights Watch* estimou que mais de 1.400 civis foram mortos em Kivu do Norte e do Sul entre janeiro e setembro de 2009⁴¹. Metade das vítimas foram mortas pela FDLR e metade pelas forças armadas do Congo e Ruanda e milícias aliadas⁴². Também alegou que 7.500 mulheres haviam sido estupradas e 900.000 pessoas retiradas à força de suas casas durante as operações⁴³. O relatório da missão reconheceu que: “organizações internacionais não-governamentais relataram massacres, supostos ou confirmados, e graves violações aos direitos humanos,

39 Para um ideia geral, ler: 13º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2009/623, 4 de dezembro de 2009.

40 *Ibid.*, para 5

41 *Human Rights Watch*, “You will be punished”: Attacks on civilians in Eastern Congo, New York: HRW, December 2009

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

cometidos por elementos das FARDC contra as populações civis... alguns componentes do sistema ONU pediram por um fim imediato do *Kimia II* e pela retirada do apoio da MONUC às FARDC”⁴⁴.

Em outubro de 2009, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais descreveu os resultados das operações militares que a MONUC apoiou como um “desastre”⁴⁵. Ele disse que em muitas áreas as forças armadas congoleesas “foram um grande risco direto à segurança” e observou que “o mandato do Conselho de Segurança transformou a MONUC em um partido no conflito nas Kivus”⁴⁶. No mesmo mês, o Conselheiro Legal da ONU emitiu um memorando interno que declarou que se a missão tinha razões para acreditar que as forças armadas congoleesas estavam cometendo as violações do DIH, do direito internacional dos direitos humanos ou do direito dos refugiados:

A MONUC não pode continuar, dentro da legalidade, a apoiar essa operação, e sim, deve cessar por completo sua participação. ... A MONUC não pode, dentro da legalidade, prover apoio logístico ou de “serviços” a quaisquer operações da FARDC [forças armadas do Congo] se há razão para acreditar que as unidades das FARDC envolvidas estão violando quaisquer daqueles órgãos de direito. ... Isso se segue diretamente das obrigações da Organização sob direito internacional consuetudinário e da Carta para preservar, promover e encorajar o respeito pelos direitos humanos, direito humanitário internacional e direito dos refugiados.⁴⁷

44 13º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2009/623, 4 de dezembro de 2009, para 9.

45 Comunicado à imprensa pelo Professor Philip Alston, Relator Especial da ONU sobre execuções extrajudiciais.

Missão na República Democrática do Congo, 5–15 de outubro de 2009, 15 de outubro de 2009, OHCHR (EACDH) website, http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf, acessado em 19 de novembro de 2013

46 Ibid.

47 Nota confidencial, vazada pelo *The New York Times*, do Escritório de Assuntos Legais da ONU ao Sr. Le Roy, chefe do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, 1 de abril de 2009, para. 10. Mencionado no 8º Relatório sobre a responsabilidade de organizações internacionais, A/CN.4/640, de 14 de março de 2011, para. 47

Essa recomendação legal foi endossada pelo *UN Secretary-General's Policy Committee* (Comitê de Políticas do Secretário-Geral da ONU), em junho de 2009, que preparou oficiais da MONUC para desenvolver o que se tornou conhecido como uma “política de condicionalidade”⁴⁸. Desse ponto de partida, ele anunciou que suspenderia a ajuda militar a unidades das forças armadas congoleesas implicadas em violações de direitos humanos, uma posição endossada pelo Conselho de Segurança em dezembro de 2009⁴⁹. Mais tarde, o Conselho de Segurança chamou o Secretário-Geral para “estabelecer um mecanismo apropriado para avaliar a implementação dessa política com regularidade”⁵⁰. Após consultas com direitos humanitários e humanos no país, uma missão revisada do DPKO na primavera de 2010 recomendou, em seguida, que a “política de condicionalidade” fosse estendida a outras missões da ONU e que deveria ligar todas as missões, escritórios, agências, fundos e programas da ONU em suas condutas com forças de segurança que não as da ONU⁵¹.

No final de 2010, o *UN Secretary-General's Policy Committee* decidiu que a política de condicionalidade deveria ser aplicada globalmente e com um sistema abrangente, e lançou um processo interno de interagência dirigida pelo DPKO e o EACDH, que era para resultar na adoção da Diligência Necessária em Direitos Humanos sobre o apoio da ONU a forças de segurança de fora da ONU (HRDDP), em julho de 2011⁵². Isto foi

48 Para uma descrição mais detalhada, ler Jeremie Labbe e Arthur Boutellis ‘Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces’, *International Review of the Red Cross*, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59

49 13º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2009/623, de 4 de dezembro de 2009, para. 2; Resolução 1906 do Conselho de Segurança da ONU de 23 de dezembro de 2009.

50 Resolução 1906 do Conselho de Segurança de 23 de dezembro de 2009, para 23

51 Jeremie Labbe e Arthur Boutellis ‘Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces’, *International Review of the Red Cross*, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59

52 Secretário-Geral da ONU, Decisão Nr. 2011/18, de 13 de julho de 2011.

publicamente endossado pelo Conselho de Segurança em março de 2013⁵³.

O HRDDP exige que as missões da ONU realizem avaliações prévias de riscos, quando consideram se precisa dar apoio ou realizar operações conjuntas com as forças nacionais para “levar em total consideração a necessidade de proteger civis e mitigar riscos a civis, incluindo, em particular, mulheres, crianças; deslocados e objetos civis”⁵⁴. As missões devem monitorar regularmente a aquiescência dessas forças em relação ao DHI e os direitos humanos e intervir ativamente para chamar atenção às violações, ao mesmo tempo em que assegura que suas próprias forças liderem pelo exemplo⁵⁵.

Foi observado que o debate sobre a condicionalidade dos direitos humanos “permanece amplamente teórica devido à falta de mecanismos de imposição e recursos judiciais”⁵⁶. No entanto, a HRDDP mostra que, primeiramente, a ONU se considera legalmente ligada a provisões, tanto positivas quanto negativas, dos direitos humanos e, em segundo, que é possível criar mecanismos eficientes para que saibamos que foram cumpridos.

4. ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO E A BRIGADA DE INTERVENÇÃO DA FORÇA

Em janeiro de 2010, a MONUC e a ACNUR publicaram uma

53 *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*, UN Doc. A/67/775-S/2013/110, 5 March 2013

54 *Ler, por exemplo, Resolução 2100 do Conselho de Segurança, adotado em 25 de abril de 2013, para.26. A MINUSMA leva em consideração a necessidade de proteger civis e mitigar riscos a civis, incluindo, mulheres, crianças e deslocados e objetos civis no cumprimento de seu mandato...onde realizado de forma conjunta com as Forças de Segurança e Defesa do Mali, seguindo estritamente a Human Rights Due Diligence Policy.*

55 *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*, UN Doc. A/67/775-S/2013/110, 5 March 2013

56 *Jeremie Labbe e Arthur Boutellis ‘Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces’, International Review of the Red Cross, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59*

estratégia de proteção de civis em todo o sistema ONU⁵⁷. Construída sobre documentos estratégicos anteriores e relatórios de lições aprendidas oriundos do terreno e do QG do DPKO, além de tentar definir “proteção”, também marcou as primeiras tentativas de uma missão da ONU em definir o que se entendia como POC e como se pretendia implementá-la no mandato. “Proteção” foi definida como:

Todas as atividades que visavam assegurar a segurança e a integridade física de populações civis, especialmente crianças, mulheres e outros grupos vulneráveis, incluindo deslocados; prevenir a perpetração de crimes de guerra e outros atos deliberados de atos de violência contra civis; assegurar acesso humanitário; e assegurar total respeito aos direitos do indivíduo, de acordo com órgãos relevantes de direito nacional e internacional, ou seja, dos direitos humanos e internacional humanitário.⁵⁸

A estratégia enfatizou, no entanto, que “leva em consideração a necessidade de reconciliar e integrar o mandato da MONUC para proteger civis com seu mandato para apoiar as operações das brigadas integradas das FARDC. Ela reconhece a responsabilidade principal do Estado de proteger seus próprios cidadãos, e incorpora as diversas dimensões humanitárias, de segurança e de direitos humanos da proteção na RDC”⁵⁹. Também observou que: “A MONUC não tem capacidade operacional de posicionar tropas em todos os locais... e deve manter sua habilidade de intervir de maneira decisiva através de um equilíbrio entre concentração de forças para manter reservas estratégicas e táticas, e desdobramentos extensivos em áreas prioritárias para proteger civis que estão em risco”⁶⁰. A estratégia

57 *Missão da ONU na República Democrática do Congo (MONUC) & Alto Comissariado da ONU para Refugiados, “UN System-Wide Strategy for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo”, janeiro de 2010*

58 *Ibid.*, para 15

59 *Ibid.*, para 2

60 *Ibid.*, para 12

afirmou que “proteção sustentável” só poderia ser alcançada “através da restauração de um sistema de justiça funcional e administração civil”⁶¹, mas que a missão “pode precisar modelar seu apoio às FARDC baseando-se no comportamento do último e respeitar o DIH e os direitos humanos”⁶².

O exército congolês e a MONUC conduziram outra operação conjunta em janeiro de 2010, mas a MONUC alegou que foi mais seletiva em seus alvos, e relatórios da missão enfatizaram que houve muito mais foco em manter território recapturado e em desenvolver instituições do Estado neles⁶³. A missão também anunciou um número de iniciativas para aumentar ligações com comunidades locais, coletar mais informações sobre ameaças em potencial e o desenvolvimento de uma base de dados para identificar áreas que “devem ser protegidas”⁶⁴. Relatórios subsequentes detalharam o uso crescente dos *Joint Protection Teams* (JPTs – Equipes de Proteção Conjunta), *Community Liaison Advisers* (CLAs – Assessores de Ligação da Comunidade), *Community Alert Mechanisms* (CANs – Mecanismos de Alerta da Comunidade) e a formação de Bases Operacionais Móveis. O Conselho de Segurança em seguida encorajou o uso de tais “medidas inovadoras implementadas pela MONUSCO na proteção de civis.” Juntas, essas medidas, indicam tanto uma interpretação muito mais pró-ativa do mandato de POC da missão, quanto um modo diferente de pensar sobre como cumpri-lo, com mais ênfase na estratégia civil do que na militar. Desdobrar forças com o objetivo maior de proteger civis do que de “derrotar o inimigo” se faz valer sobre alguma teoria contemporânea de contra-insurgência⁶⁵, mas também sobre o tipo

61 *Ibid.*, para. 13

62 *Ibid.*, para 21

63 31º Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo.S/2010/164, de 30 de março de 2010, para 2

64 *Ibid.*, para 70

65 *Ler, por exemplo, David Kilcullen, The Accidental Guerrilla: fighting small wars in the midst of a big one, London: Hurst & Co., 2009, which reflects on his experiences designing the 'surge' in Iraq in 2007*

de estratégias de policiamento comunitário robusto usado em operação de “pacificação”, tais como aquelas conduzidas em favelas do Rio de Janeiro⁶⁶.

Em meados de 2010, a MONUC foi transformada em MONUSCO, com uma referência à “estabilização” adicionada ao título da missão que pretendia “refletir a nova fase que o país havia alcançado”⁶⁷. Embora ataques a civis e violações dos direitos humanos continuassem com regularidade, relatórios da missão se tornaram mais otimistas a partir de 2011. A captura e deserções de comandantes importantes da FDLR, junto com prisões de líderes chave na Europa, reduziram seu grupo ativo a alguns poucos membros. Um número crescente da milícia Mai Mai e grupos rebeldes também optaram, como relatado, por negociar suas rendições e integração às forças armadas congoleesas.

Em abril de 2012, no entanto, um novo grupo armado rebelde, formado principalmente por ex-milicianos da CNDP e liderados por Ntaganda, surgiu, conhecido como M23. Isso mostrou que o governo falhou em respeitar os termos desse acordo de paz, assinado em 23 de março de 2009 e falhava ao tomar medidas suficientes contra as FDLR. Um painel investigativo designado pela ONU achou provas suficientes para mostrar que Ruanda havia fornecido apoio direto a essa rebelião⁶⁸. Em 20 de novembro de 2012, os rebeldes rapidamente tomaram o controle de Goma depois desta ter sido abandonada por tropas do governo. Os *peacekeepers* da MONUSCO não permitiram que os rebeldes entrassem

and subsequent similar operations in Afghanistan.

66 Para uma descrição, ler Conor Foley, *Pelo telefone: rumours, truths and myths on the pacification of the favelas of Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Humanitarian Action in Situations Other than War, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, March 2014

67 Resolução 1925 do Conselho de Segurança da ONU, adotada em 28 de maio de 2010, para. 1. Leia também o website da MONUSCO, background <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>, acessado em 19 de novembro de 2013

68 Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council, UN Doc S/2012/843, 15 November 2012.

na cidade e que alguns oficiais mais antigos expressassem incertezas se as Regras de Engajamento (RoE) permitiam uso da força para prevenir avanço rebelde, e se isso não estaria ameaçando diretamente os civis nesse momento. Também não foi feita nenhuma tentativa para deter os lutadores rebeldes por causa da incerteza semelhante sobre a situação legal.

Em 2 de dezembro de 2012, o M23 se retirou da cidade após uma forte pressão diplomática sobre Ruanda de outros países da região. Isso foi coordenado pela Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR, sigla em inglês), apoiada de maneira irrestrita pelo Conselho de Segurança e Paz da União Africana (UA), e a Comunidade de Desenvolvimento Sul Africano (SADC, sigla em inglês). A ICGLR havia previamente pedido ao comando de Ruanda que a UA e a ONU trabalhassem juntas para estabelecer “uma Força Internacional neutra para erradicar o M23, as FDLR e todas as outras Forças Negativas na parte oriental da RDC”⁶⁹. A rebelião do M23 deu ímpeto adicional a essa demanda, embora a questão dos quais as tropas dos países deveriam formar seus membros fosse controversa.

Em março de 2013, após consultas com a UA, SADC e ICGLR, o Conselho de segurança autorizou a Brigada de Intervenção da Força para realizar operações militares contra grupos armados na RDC⁷⁰. Ao anunciar sua formação, a ONU declarou que o Conselho de Segurança havia “aprovado a criação de sua primeiríssima força de combate “ofensiva”, que pretendia realizar operações com alvo para “neutralizar e desarmar” o notório Movimento de March 23 (M23), assim como outros rebeldes congolese e grupos armados estrangeiros”⁷¹. No

⁶⁹ *Declaração dos Chefes de Estado e Governo dos Estados Membros da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR) sobre a Situação de Segurança na parte oriental da República Democrática do Congo (RDC)*, Reunião de Cúpula Extraordinária dos Chefes de Estado e Governo, Addis Ababa, Etiópia, 15 de julho de 2012

⁷⁰ Resolução 2098 do Conselho de Segurança da ONU, de 28 de março de 2013, para 12 (b).

⁷¹ ‘UN News, ‘United Nations, “‘Intervention Brigade’ Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo’, 28 March 2013, <http://>

mesmo mês, seguindo um racha dentro do grupo rebelde, Ntaganda se entregou à Embaixada dos EUA em Ruanda, e foi levado sob custódia pela TPI. A rebelião do M23 terminou em novembro de 2013, após muita luta na qual a Brigada de Intervenção forneceu apoio direto às forças armadas congoleesas, usando artilharia e helicópteros de ataque; assim como realizou ações defensivas para proteger civis na área⁷². Aproximadamente 6.000 rebeldes se renderam à MONUSCO e às forças do governo.⁷³

A MONUSCO declara que a derrota dessa rebelião também havia levado as propostas de “vários outros grupos armados em Kivu do Norte... que procuravam se render ou negociar”⁷⁴. No entanto, ela observou que quase 10.000 incidentes relacionados à segurança, ameaçando civis, dentro dos termos do mandato da missão, em outubro e novembro de 2013⁷⁵, incluindo um alto número de assassinatos, estupros e sequestros, alguns dos quais foram cometidos por membros das forças armadas congoleesas⁷⁶. O EACDH também acusou as forças armadas congoleesas de tortura, maus tratos a detidos do M23, matando civis, saqueando, e queimando vilas e cometendo estupros em massa e outras violências sexuais⁷⁷. Ataques contra civis continuaram, e a ONU continua a encarar críticas por ter

www.un.org/press/en/2013/sc10964.doc.htm, accessed 5 May 2015

72 Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2013/757, de 17 de dezembro de 2013, paras 17-20 e 37-40.

73 Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2014/450, de 30 de junho de 2014, para 88

74 Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, S/2013/757, de 17 de dezembro de 2013, para 22

75 Ibid., para 36. “Em outubro e novembro, o cluster de Proteção das Nações Unidas relacionou 9.515 incidentes em Kivu do Norte, Kivu do Sul e províncias orientais, onde seis equipes conjuntas de proteção foram empregadas para avaliar a situação e identificar necessidades de proteção. Durante outubro e novembro, a MONUSCO recebeu 504 alertas de proteção, 359 delas em Kivu do Norte, através de redes de alertas comunitárias. Em resposta, a MONUSCO empregou forças de reação rápida e enviou patrulhas de investigação ou, onde adequado, os alertas para forças de segurança nacional.”

76 Ibid., paras 47-53

77 O Escritório do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (EACDH) e a MONUSCO, Relatório do Escritório Conjunto de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Violações perpetradas por soldados das Forças Armadas Congoleesas e Combatentes do M23 em Goma e Sake, Província de Kivu do Norte, e em e ao redor de Minova, Província de Kivu do Sul, de 15 de novembro a 2 de dezembro de 2012, maio de 2013, 2013, pp. 9-10,

falhado na prevenção dos mesmos⁷⁸.

Em março de 2014, o Conselho de Segurança estendeu o mandato da MONUSCO por outro ano e incluiu a Brigada de Intervenção nele, “sobre uma base excepcional e sem criar um precedente ou qualquer prejuízo”⁷⁹. A palavra “iminente” também foi retirada do mandato de POC⁸⁰. Com a derrota da rebelião pela Brigada de Intervenção, que está sob o mesmo *force commander* tal qual a MONUSCO como um todo, está prestando mais atenção em outros grupos armados⁸¹. Alguns elogiaram o mandato robusto da Brigada de Intervenção⁸², enquanto outros alertaram que ela coloca um precedente perigoso de missões da ONU ao se tornar um partido ativo em conflitos e mudando, então, de manutenção da paz para combates⁸³.

78 *Human Rights Watch, RDC: Army, UN Failed To Stop Massacre, New York: HRW, de 3 de julho de 2014. Este relatório que apesar de estar alerta a um massacre em Mutarule em 6 de junho de 2014, ao mesmo tempo em que assassinatos ocorriam, o comandante de um contingente da MONUSCO nas vizinhanças declarou que ele foi informado por seus superiores nacionais para apenas esclarecer a situação e coletar mais informações e não intervir diretamente. Ler também UN News Centre, ‘DR Congo: UN boosts force in east after gruesome massacre of civilians’, 16 December 2013. Em dezembro de 2013, as tropas da ONU encontraram corpos de 21 civis que haviam sido brutalmente assassinados por atacantes desconhecidos. As vítimas foram mortas com facões e facas, e o mais jovem entre os mortos tinha apenas alguns meses de vida enquanto houve o relato de que três garotas haviam sido estupradas antes de serem decapitadas.*

79 *Resolução 2147 do Conselho de Segurança da ONU, de 28 de março de 2014 e 2211 de 26 de março de 2015. Isto deu um limite de tropas autorizadas de 19.815 militares, 760 observadores militares e oficiais de Estado Maior, 391 policiais e 1.050 unidades formadas de polícia. Leia também UN Security Council Resolutions 2198 (2015), 2147 (2014), 2136 (2014) e 2211 (2015). O número total de tropas foi mantido embora em 2015 o número de tropas desdobradas tenha sido reduzido em 2.000.*

80 *Ibid., para 4 (a) (i): “Assegurar, dentro de sua área de operações, proteção efetiva de civis sob ameaça de violência física, incluindo patrulhamento ativo, com atenção particular a civis juntos em campos de deslocados e refugiados, agentes humanitários e defensores de direitos humanos, no contexto de violência que emerge de quaisquer partidos engajados no conflito e mitigar o risco aos civis antes, durante e após qualquer operação militar.”*

81 *UN News, ‘Secretary-General Appoints Lieutenant General Carlos Alberto dos Santos Cruz of Brazil Force Commander for UN Mission in Democratic Republic of Congo’, 17 May 2013, <http://www.un.org/press/en/2013/sga1407.doc.htm>, accessed 5 May 2016*

82 *Avaliação da implementação e resultados de mandatos de proteção de civis nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas Relatório do Office of Internal Oversight Services, UN Doc A/68/787, de 07 de março de 2014, para 28*

83 *Sheeran, Scott, and Case Stephanie, The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo, New York: International Peace Institute, November 2014. Jeremie Labbe e Arthur Boutellis ‘Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces’, International Review of the Red Cross, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59*

REFERENCES

- Deibert, Michael, *The Democratic Republic of Congo, between hope and despair*, London: Zed Books, 2013
- De Waal, Alex, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, London: James Currey, 1997
- Foley, Conor, *Pelo telefone: rumours, truths and myths on the pacification of the favelas of Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Humanitarian Action in Situations Other than War, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, March 2014
- Holt, Victoria and Taylor, Glyn, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operation*, OCHA/DPKO, United Nations, 2009
- Human Rights Watch, *War crimes in Kisangani: the response of Rwandan-backed rebels to the May 2002 mutiny*, HRW, August 2002
- Human Rights Watch, *DR Congo: Army, UN Failed To Stop Massacre*, New York: HRW, July 3, 2014
- Human Rights Watch, *Killings in Kiwanja: The UN's Inability to Protect Civilians*, New York: HRW, December 2008.
- Human Rights Watch, 'ICC: Congolese Warlord to go to trial', New York: HRW, 9 June 2014; Human Rights Watch, *DR Congo: Arrest Bosco Ntaganda for ICC trial*, New York: HRW, 13 April 2012
- Human Rights Watch, *'You will be punished': Attacks on civilians in Eastern Congo* New York: HRW, December 2009
- Human Rights Watch, *DR Congo: Brutal Rapes by Rebels and Army*, HRW, 8 April 2009
- Institute for War and Peace Reporting, *Hutu Militia Rampages Across North Kivu*, IWPR, AR No. 212. 11 May 2009
- Kilcullen, David, *The Accidental Guerrilla: fighting small wars in the midst of a big one*, London: Hurst & Co., 2009, which reflects on his experiences designing

- the 'surge' in Iraq in 2007 and subsequent similar operations in Afghanistan.
- Labbe, Jeremie and Boutellis, Arthur 'Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces', *International Review of the Red Cross*, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59
- Moore, Jonathan (ed) *Hard Choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, Maryland and Oxford: Rowman & Littlefield, 1998
- Ogato, Sadako, *The turbulent decade: confronting the refugee crises of the 1990s*, New York: W. W. Norton & Co., 2005
- Power, Samantha, *Chasing the Flame, Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world*, London: Penguin Books, 2008
- Sheeran, Scott, and Case Stephanie, *The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo*, New York: International Peace Institute, November 2014
- Terry, Fiona *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*, Ithaca: Cornell University, Press, 2002
- UN *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations* Report of the Office of Internal Oversight Services, UN Doc A/68/787, 7 March 2014
- UN *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*. New York: Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, October 2004
- UN *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*, UN Doc. A/67/775-S/2013/110, 5 March 2013
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and MONUSCO, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights Violations Perpetrated by Soldiers of the Congolese Armed Forces and Combatants of the M23 in Goma and Sake, North Kivu Province, and in and around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012*, May 13, 2013



■ O TREINAMENTO DE CIVIS PARA ATUAR EM CONTEXTOS INSTÁVEIS

Cel José Ricardo Vendramin Nunes¹

RESUMO

O artigo procura desenvolver idéias sobre a complexidade dos conflitos contemporâneos. Faz uma relação destes conflitos com a necessidade de se preparar civis para atuar nestes contextos. Conclui sobre as características desejáveis de um futuro curso que atenda a estas necessidades.

Palavras-chave: conflitos; civis; treinamento.

1. O CONFLITO CONTEMPORÂNEO

A seção inicial deste artigo tem como objetivo único semear ideias sobre a complexidade vigente nas atuais áreas de conflito, sejam elas em um quadro de intervenção legitimada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) ou em uma situação de violência perpetrada pelo próprio Estado ou por grupos armados; situações em que o pessoal civil, trabalhando em atividades relacionadas ao processo de paz ou provendo apoio à população local, precisa enfrentar para cumprir tarefas diversas.

É extremamente difícil, nos dias atuais, caracterizar e classificar os conflitos segundo a visão clássica da Lei Humanitária Internacional. As

¹ Comandante do CCOPAB

formas atuais de violência têm desafiado o Comitê Internacional da Cruz Vermelha quanto à manutenção e atualização de parâmetros que permitam realizar a proteção de civis e de não combatentes em regiões onde grassa o conflito.

Áreas de conflito atuais são encontradas em um largo espectro de possibilidades e motivações, com a existência, e muitas vezes a coexistência, de atores estatais que quase sempre procuram respeitar as regras e de atores não-estatais que as violam proposital e constantemente como forma de atuação que lhes confere relevância e visibilidade. Exemplos recentes incluem grupos transnacionais extremamente violentos e completamente à margem da lei.

De fato, o mundo parece cada vez mais perigoso e as áreas instáveis, por sua vez, parecem mais carentes do respeito às regras básicas de proteção da condição humana. Eventos recentes e ainda em desenvolvimento na Ucrânia, na Síria e no Iraque indicam evidências quase que diariamente da vulnerabilidade de civis, sejam eles trabalhadores humanitários ou de desenvolvimento, jornalistas, especialistas em assuntos civis, políticos, de direitos humanos ou em matéria judiciária e consultores de qualquer natureza.

O Instituto Internacional de Pesquisas sobre a Paz de Estocolmo (SIPRI), instituição internacionalmente valorizada, após estudar quase 600 operações de paz no período de 2000 a 2010, expressou, em seu anuário, que o conflito atual também pode ser considerado como um subproduto de determinada multipolaridade internacional que, lamentavelmente, tem gerado mais competição do que cooperação. Esse fato traz consequências adicionais aos conflitos atuais, tendo em vista que as soluções, muitas das vezes, sofrem com interesses conflitantes de atores externos. A situação

na Síria é um exemplo típico em que a instabilidade é potencializada por fatores externos.

As Nações Unidas, por sua vez, em seu esforço pela paz, cumprem as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança que, eventualmente, produzem missões de paz em ambientes voláteis, com baixo nível de consentimento local e com riscos significativos para peacekeepers de todas as categorias, incluindo funcionários civis da organização, contratados e voluntários, e integrantes de organizações internacionais e não governamentais. Inseridos nestes ambientes, também estão agentes civis de cooperações bilaterais das mais diversas naturezas, tais como agricultura, saúde, meio ambiente, redução da violência urbana e muitas outras.

Ambientes operacionais em áreas de conflito constituem-se, quase sempre em um microcosmo específico, com uma multidão de agentes com interesses e mandatos distintos, operando em diferentes graus de instabilidade. No fim, independentemente do tipo de organização internacional em presença no país de destino ou da relação bilateral que possa existir, trabalhar em contextos instáveis requer, além da expansão de aptidões pessoais, um claro entendimento do ambiente, com ênfase nas ameaças presentes e vulnerabilidades locais.

A inserção de pessoal em ambientes assim requer qualificações, capacidades e competências gerais e específicas que preparem a pessoa para, individual e coletivamente, desincumbir-se eficientemente de suas obrigações profissionais, ao mesmo tempo em que preserva a sua saúde e mantém a sua segurança.

Não é necessário estender mais o assunto para concluir que a presença de civis a serviço internacional, nacional ou como indivíduos, atuando isoladamente em contextos instáveis gera, indubitavelmente,

demandas de preparação acurada e treinamento intenso e preciso.

2. O TREINAMENTO DE CIVIS PARA ATUAÇÃO EM CONTEXTOS INSTÁVEIS

Antes de discutir treinamento de civis, é importante fazer uma diferenciação entre preparação e treinamento. De modo simplista e de um ponto de vista militar talvez aplicável a este contexto, preparação significa levantar necessidades de toda a ordem para o trabalho em áreas instáveis e suprir as demandas adequadamente, segundo um plano lógico e gradativo.

Preparação abarca, nesta visão, estabelecer orientações, normas e padrões, selecionar recursos humanos, especialmente as lideranças, obter e distribuir equipamentos e suprimentos, e planejar e conduzir treinamento que capacite indivíduos e equipes ao desempenho em ambientes voláteis. Treinamento, desta forma, é parte vital da preparação, mas não é a única atividade necessária antes de seguir viagem para atuar em países com graus de violência e instabilidade importantes.

O treinamento de civis não é novidade e faz parte da rotina de várias organizações internacionais, como a ONU, a União Europeia (UE), a União Africana (UA) e muitas outras estatais e também privadas, além de agências de governo e organizações não-governamentais, que oferecem cursos e exercícios para capacitar pessoal para o desdobramento em áreas não estáveis. Um número significativo de países treina seus civis para atuarem em contextos instáveis em função de cooperação bilateral e programas de assistência.

Em se tratando da nossa região geográfica, nota-se que não há grande disponibilidade de treinamento a despeito de sólida demanda. O Brasil, em particular, de modo intermitente, mas por um longo período, tem oficialmente enviado equipes civis para trabalhar em áreas de conflito

como parte de programas de assistência e cooperação internacional. Similarmente, organizações não governamentais e empresas comerciais brasileiras enviam civis ao exterior com diferentes propósitos.

O Brasil já desdobrou observadores e monitores eleitorais, técnicos de agências de governo, técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Serviço Social da Indústria (SESI) e muitos outros; algumas equipes desdobradas com regularidade. Este pessoal, em geral, não é empregado com treinamento suficiente em segurança, saúde e ambientação com a cultura local. Este artigo não tem como foco discutir as características de uma possível audiência, mas o fato é que ela já existe.

Há um sem número de vantagens em realizar preparação adequada antes de seguir para uma área geográfica de trabalho nova, especialmente se essa área oferece riscos e obstáculos significativos para a execução de tarefas.

Além de outros aspectos citados anteriormente, um treinamento bem concebido e focado em resultados certamente permitirá adquirir um mínimo de conhecimento, habilidades e atitudes para fazer frente aos desafios presentes na área de desdobramento. Isto é verdade não somente para a vertente operacional, ou de execução de tarefas profissionais, mas também para a vertente logística, no que diz respeito à preparação de equipamentos, coleta de suprimentos e ajustes de procedimentos.

Refletindo agora sobre a premissa, nem sempre verdadeira, de que o pessoal civil especializado em campos profissionais diversos como judiciário, eleitoral, desenvolvimento, humanitário e tantos outros, via de regra, não deva estar equipado com as ferramentas e conhecimento para atuar em uma zona perigosa, quais são as qualificações necessárias e as competências essenciais que devem possuir ou serem desenvolvidas?

Uma observação inicial que parece óbvia é o fato de que qualquer

treinamento deve ser concebido em face das necessidades de desempenho visualizadas e que, desta forma, a função a ser desempenhada pelo indivíduo fornecerá os elementos para o planejamento do treinamento.

Um levantamento de necessidades de treinamento leva em consideração metas, deficiências de performance, tempo e recursos disponíveis, entre outros pontos. Isto também quer dizer que funções mais complexas exigirão mais elaboração no treinamento.

Esteraciocínio nos permite considerar que, em princípio, poderíamos dividir dois conjuntos distintos de conhecimentos, habilidades e atitudes que seriam desejáveis para o desdobramento em ambientes instáveis. Estes conjuntos devem, necessariamente, ser objeto de treinamento antes do deslocamento para a área de conflito, mas entendendo também que muito mais será agregado a partir do momento em que o profissional chega à área de missão e inicia seus trabalhos.

Um primeiro conjunto pode constar de aspectos essenciais para navegar em ambiente hostil, como por exemplo, primeiros socorros, entendimento do contexto político e cultural, comunicações, orientação, direção de veículos especiais, negociação, análise de risco, proteção pessoal e alguns outros. Este é um grupo de assuntos que todos devem saber, independentemente da função e do nível profissional da pessoa, e que tem por serventia garantir sobrevivência e operacionalidade mínimas.

Um segundo conjunto pode incluir tópicos que não são essenciais para fins de sobrevivência, porém possuem importância funcional e tocam bem mais a fundo na realidade específica da área de destino. Uma ilustração a esse respeito seria o treinamento de um observador eleitoral a ser enviado a uma área de missão de paz para monitorar eleições. Ele ou ela deve entender a organização eleitoral do país anfitrião ou de destino, códigos eleitorais e documentação pertinente, mecanismos de

estabelecimento e funcionamento de eleições, planejamento, estruturas de apoio, atores envolvidos na preparação e condução das eleições e outros temas, tudo no universo da organização internacional e do país anfitrião.

Abordando rapidamente a metodologia de treinamento, é praticamente unanimidade internacional na área de ensino a adoção de técnicas de aprendizagem para adultos que envolvam o trabalho com cenários e estudos de caso, combinados com atividades de cunho prático para o desenvolvimento de habilidades e atitudes relacionadas à sobrevivência em ambiente hostil e eficiência operacional no ambiente de trabalho.

3. UMA VISÃO INICIAL DE UM FUTURO CURSO PARA ESPECIALISTAS CIVIS

Inicialmente, é relevante registrar que o CCOPAB possui a missão, definida na Estratégia Nacional de Defesa, revisada em 2012, de também capacitar civis para a atuação em operações de manutenção de paz da ONU e de desminagem humanitária. Nota-se, no entanto, que a participação de civis em cursos relacionados a contextos instáveis se dá de forma reduzida e sob um currículo não exatamente orientado para as necessidades dos participantes.

Cursos ministrados pelo CCOPAB como coordenação civil-militar e logística e reembolso, por exemplo, podem eventualmente ser úteis para especialistas civis, mas foram concebidos para uma audiência militar, a qual geralmente traz consigo capacitações adquiridas ao longo do tempo profissional, que são vitais em ambientes de risco. Ou, por outro lado, ministram assuntos que não são objeto de interesse para público civil.

De pronto, talvez seja útil analisar, em linhas gerais, os fatores

que influenciam a concepção de um possível curso vocacionado para uma audiência exclusivamente civil, para depois concluir sobre as suas possibilidades e limitações.

Primeiro é importante verificar que a aquisição de habilidades e o desenvolvimento de atitudes levam um tempo considerável. Quando os assuntos são relativos a técnicas de sobrevivência e atuação em contextos instáveis, esse processo demanda ainda mais tempo devido a grande necessidade de prática e repetição. Basta imaginar o tempo necessário à obtenção de proficiência em primeiros socorros, por exemplo, campo do conhecimento essencial para atividades em áreas perigosas.

Assim sendo, é preciso, sem dúvida, ajustar a duração do curso a parâmetros que resultem em capacitação mínima para o participante.

Outro fator a considerar é a diversidade da potencial audiência. Espera-se que um curso desta natureza seja frequentado por uma variedade de profissionais de origens diferentes, o que acarreta a necessidade de nivelar conhecimentos. Este conteúdo comum a todos pode ser obtido por meio de algumas atividades de ensino a distância, previamente, a uma fase presencial. O nivelamento de conhecimentos, se bem concebido e dimensionado, pode ser realizado com sucesso para parte do conteúdo teórico do curso.

Um terceiro ponto diz respeito ao conhecimento ou não do país de destino, onde está o contexto instável específico. Treinamento genérico é recomendável para um público que não está seguro quanto ao local e momento de desdobramento. Treinamento específico é apropriado para situações em que a decisão de viajar para a área perigosa já está tomada. De modo rápido e sem grande profundidade de análise, um futuro curso piloto para civis teria provavelmente características de treinamento genérico.

Dessa forma, um curso assim, *a priori*, deveria ter o propósito de

realizar uma preparação básica e generalista para a atuação em uma área instável. Caso se saiba antecipadamente o local de destino, o curso pode agregar preparação específica para a missão ou área particular na mesma ocasião, com maior duração da atividade, ou em etapa posterior.

De volta aos dois conjuntos de conhecimentos mencionados anteriormente, pode-se pensar em dividir um potencial curso em duas fases. Uma fase poderia ser voltada para demonstrações seguidas de práticas curtas sobre técnicas especiais de capacitação individual. Outra fase poderia ser concebida sobre estudos de casos e cenários, voltada para a aquisição de conhecimentos teóricos relacionados a planejamento, ambiente internacional e outras disciplinas. Esta última fase não deveria prescindir de técnicas de ensino a distância.

Cursos desta natureza indicariam também o desenho de um pequeno exercício prático integrador ao seu final. Em outras palavras, no momento em que os conhecimentos, habilidades e atitudes já se encontram polidos, o curso oferece uma espécie de teste prático que tem por escopo verificar se os participantes portam as capacidades mínimas desejadas para o trabalho em ambientes instáveis.

Um exercício integrador procura inserir diferentes disciplinas em um mesmo cenário, propondo desafios de certa intensidade e de rápida resposta, que podem ser individual ou coletivamente resolvidos. Deve ser visualizado como a oportunidade última para que o participante se sinta preparado e deve proporcionar as condições para o incremento de sua autoconfiança.

Em suas primeiras edições, este tipo de curso provavelmente buscaria a formação de massa crítica, mas ansiaria sempre pelo desejável desdobramento de ex-participantes em atividades reais em áreas com contextos instáveis.

As possibilidades são muitas e podem no futuro ir muito além da satisfação de demandas nacionais, gerando, inclusive, visibilidade e relevância que atraíam participantes internacionais. Apesar de possíveis óbices, de qualquer ângulo, todos aparentemente contornáveis, pode-se concluir com segurança que um curso para a preparação de civis cumpriria com sucesso a sua finalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional da Defesa, 2012. Disponível em: <www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa-a/estrategia-nacional-de-defesa>. Acesso em: 01 nov. 2014.

_____. Ministério da Defesa. Portaria nº 952-MD, de 15 de junho de 2010, de criação do CCOPAB.

_____. CCOPAB. Programa Acadêmico do CCOPAB 2015, 2015. Disponível em: <www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt>. Acesso em: 11 jan. 2015.

_____. EMBRAPA. Programa de Aquisição de Alimentos da África, 2014. Disponível em: <www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1903224/projeto-de-cooperacao-entre-brasil-e-africa-e-discutido-na-embrapa>. Acesso em: 11 dez. 2014.

_____. SESI. Programa Cozinha Brasil, 2014. Disponível em: <www.portaldaindustria.com.br/sesi/busca/?q=cozinha+brasil>. Acesso em: 27 jan. 2015.

UNITED NATIONS. Policy: Training for all United Nations Peacekeeping Personnel, 2010. Disponível em: <www.peacekeepingbestpractices.unlb.org>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Guidelines: On Design, Delivery and Evaluation of Training (Training Cycle), 2010.

Disponível em: <www.peacekeepingbestpractices.unlb.org>. Acesso em: 29 nov. 2014.



■ PROJETOS DE IMPACTO RÁPIDO: A EXPERIÊNCIA DO COMPONENTE MILITAR DA MINUSTAH²*

Henrique Siniciato Terra Garbino^{3**}

RESUMO

Projetos de impacto rápido (QIPs) são, por definição, projetos rápidos, simples e baratos. QIPs têm sido implementados desde 1992 em diversas missões da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de prestar ajuda humanitária ou de “conquistar os corações e mentes” da população local, principalmente para contribuir para a credibilidade da missão. Este trabalho analisa a implementação de QIPs pelo Componente Militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Este trabalho foi produzido por meio de realização de pesquisa documental e revisão bibliográfica sobre a implementação de QIPs pela ONU em geral e especialmente pela MINUSTAH; juntamente com entrevistas e questionários respondidos por oficiais da seção de Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas e membros do escritório de Assuntos Cíveis que estavam servindo ou serviram no Haiti. Foi observado que, mesmo não sendo possível mensurar quantitativamente as consequências de QIPs, e apesar de algumas reservas, sua eficiência pôde ser verificada especialmente na promoção da credibilidade da missão; no aumento da segurança para operações militares; e finalmente, facilitando a implementação do mandato da missão. Conclui-se que a implementação de QIPs pelo Componente Militar da MINUSTAH, baseando-se no processo de implementação adotado e nas necessidades

2 * Este trabalho foi adaptado da monografia *Os projetos de impacto rápido e o desenvolvimento do Haiti (2010)* e do artigo *Projetos de impacto rápido: credibilidade, segurança, inteligência e desenvolvimento (2011)*, ambos do autor.

3 ** O autor é Primeiro Tenente da Arma de Engenharia do Exército Brasileiro, graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras e atualmente serve como instrutor no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Para quaisquer comentários ou dúvidas, favor contatar: henriquegarbino@gmail.com.

enfrentadas pela MINUSTAH, é proveitosa e deve ser usada como uma entre as diversas ferramentas do processo de estabilização.

Palavras-chave: projetos de impacto rápido; manutenção da paz; MINUSTAH; componente militar.

1. INTRODUÇÃO

Os projetos de impacto rápido (QIPs) foram criados e implementados pela primeira vez durante uma ação da Organização Nações Unidas (ONU) na Nicarágua em 1991. Esses projetos eram, no geral, obras de infraestrutura básica, de rápida implementação e planejamento, baixo orçamento e de pequena escala (por exemplo, reparação de vias, reformas em escolas, postos de saúde e perfuração de poços artesianos). Os objetivos buscados nessa ocasião eram os de atender às necessidades básicas da população, realizando QIPs em ajuda humanitária àquelas comunidades (UN, 2004c; 2013a).

Devido à alta visibilidade dos projetos, os QIPs foram incluídos na estratégia global de estabilização nas diversas operações de manutenção da paz das Nações Unidas, como um meio de melhorar a credibilidade das missões entre as comunidades afetadas. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH⁴) tem implementado projetos de impacto rápido desde 2004, tanto por meio de seus componentes civil e militar, como por meio de outros atores externos, tais quais organizações não governamentais (ONGs) e autoridades locais (UN, 2015a).

O objetivo deste trabalho é analisar a experiência do Componente Militar da MINUSTAH na implementação de QIPs, de 2004 a 2015,

quando os projetos pararam de ser implementados pelos militares devido ao processo de redução da missão. Este trabalho foi realizado por meio de uma pesquisa documental e revisão bibliográfica sobre a implementação de projetos de impacto rápido pelas Nações Unidas em geral e pela MINUSTAH em particular; juntamente com entrevistas e questionários respondidos por oficiais da seção de Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas (UN-CIMIC⁵) e membros do escritório de Assuntos Cíveis que estavam servindo ou serviram no Haiti.

Os projetos de impacto rápido representam um grupo bem específico e definido de projetos, que têm sido descritos por algumas agências humanitárias como “atividades de corações e mentes” ou “projetos de apoio à comunidade” (UN, 2014a, p. 207, tradução do autor). Diferente de atividades e projetos similares que podem ser realizados de forma independente por unidades militares, e que são veementemente criticados pela comunidade humanitária, QIPs devem ser submetidos obrigatoriamente a avaliação e supervisão civil.

Do mesmo modo, os projetos são financiados por um orçamento específico e em conformidade com uma estratégia integrada, limitando assim a influência política em sua implementação. Talvez mais significativamente, as unidades militares geralmente não executam os projetos diretamente, mas sim por meio da contratação de serviços. As tropas podem fornecer diretamente, entre outros, segurança da área, escoltas, apoio logístico ou de engenharia militar (UK, 2006).

Portanto, o estudo de QIPs representa uma boa oportunidade para avaliar a condução de projetos de ajuda humanitária e de desenvolvimento pelos militares e sob fiscalização civil normatizada.

5*Acrônimo em inglês para United Nations Civil-Military Coordination.*

2. BREVE HISTÓRICO

Os projetos de impacto rápido foram criados em 1991 pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na Nicarágua. Esses projetos apresentavam duas características básicas: participação comunitária e a realização de obras em pequena escala e de rápida implementação, com uma única alocação de recursos. O objetivo principal desses projetos de ajuda humanitária era a assistência às necessidades imediatas dos repatriados e deslocados internos na Nicarágua (UN, 2004c; 2013a).

Essas características foram bem aceitas pelos doadores das Nações Unidas e amplamente difundidas pelo ACNUR, tornando-se a espinha dorsal das práticas de reintegração na década de 1990. Com o passar do tempo, os QIPs passaram das pequenas obras comunitárias para um meio termo entre o alívio das necessidades básicas e imediatas e o desenvolvimento a longo prazo (UN, 2003).

Ademais, os projetos de impacto rápido mostraram-se altamente visíveis aos olhos da comunidade apoiada, gerando efeitos imediatos e aumentando a confiança da população local na missão da ONU. Oficialmente, no renomado “Brahimi Report”⁶, os QIPs passaram a ser implementados como mais uma ferramenta no processo de paz, e não mais como ajuda humanitária (UN, 2000a).

A estreita relação entre QIPs e a manutenção da paz e estabilidade foi afirmada no relatório, emitido em 2000. O relatório recomendava que todas as missões de paz deveriam possuir a capacidade de demonstrar uma diferença na vida das pessoas, para ajudar a estabelecer a credibilidade na missão, especialmente durante suas primeiras fases. O financiamento para projetos de impacto rápido foi, no entanto, estendido além desses

6 A/55/305-S/2000/809: *Report on the Panel on United Nations Peace Operations* (UN, 2000a).

estágios iniciais (UN, 2000a; 2000b; 2004a; 2004b; 2013a), viabilizando a implementação de QIPs em diversas missões de manutenção da paz.

Em resposta à Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) A/RES/60/266 (UN, 2006a) e em conformidade com as diretrizes gerais da AGNU sobre QIPs (UN, 2007b); o Secretariado da ONU emitiu em 2007, por meio do Departamento de Operações de Manutenção da Paz e do Departamento de Apoio às Atividades no Terreno (DPKO/DFS⁷), uma diretiva sobre projetos de impacto rápido (UN, 2007c; 2013a). Diretrizes subsidiárias sobre QIPs foram emitidas em 2009 (UN, 2009a; 2013a) e a mais recente regulamentação oficial sobre QIPs (UN, 2013a) foi publicada em 2013, após revisão substancial em 2011.

2. 1 Diretrizes do DPKO/DFS

As diretrizes do DPKO/DFS sobre projetos de impacto rápido os definem como “projetos de pequena escala, rápida implementação, em benefício da população. Tais projetos são utilizados pelas operações de manutenção da paz das Nações Unidas para estabelecer e construir a confiança na missão, em seu mandato e no processo de paz, melhorando dessa forma o ambiente para uma implementação eficiente do mandato” (UN, 2013a, p. 3, tradução do autor). Correspondentemente, os projetos devem ser divulgados durante toda execução e após conclusão satisfatória (UN, 2013a).

Os projetos de impacto rápido podem abranger uma ampla gama de atividades, variando segundo a área de enfoque e segundo as comunidades abrangidas, o que inclui, entre outros: “projetos de infraestrutura básica, fornecimento de equipamentos, geração de empregos a curto prazo,

⁷ Acrônimos em inglês para *Department of Peacekeeping Operations* e *Department of Field Support*.

programas de capacitação não recorrentes, e a realização de atividades relacionadas à construção da confiança” (UN, 2013a, p. 4, tradução do autor).

As diretrizes afirmam que os projetos de impacto rápido não são executados como ajuda humanitária ou assistência ao desenvolvimento a longo prazo; nem são eles recursos programáveis que possam ser contados para implementar tarefas do mandato (UN, 2013a). Embora possam complementar essas atividades, seu principal objetivo é auxiliar o processo de paz, construindo a chamada “confiança pública” (UN, 2007c).

Os projetos devem ser concebidos e selecionados conforme os seguintes critérios, (inclusive se implementados por meio do fortalecimento das capacidades e da credibilidade de atores locais, como autoridades locais ou ONGs): (1) contribuir para a aceitação das tarefas do mandato pela população ou apoiar a credibilidade da missão, demonstrando progresso onde falta confiança; (2) contribuir para a construção de confiança no processo de paz, inclusive demonstrando os primeiros dividendos da paz e da estabilidade à população considerada; e (3) contribuir para melhorar o ambiente para uma implementação eficiente do mandato em apoio à missão, inclusive por meio da assistência às necessidades imediatas das populações. (UN, 2013a).

De acordo com sua última definição, QIPs devem ser altamente visíveis, de pequena escala e de baixo custo, com a finalidade de beneficiar a população dentro de um curto espaço de tempo, com um orçamento máximo para projetos individuais de USD 50.000,00, e com tempo de execução inferior a seis meses. Os projetos devem ser natureza não recorrente e não devem impor aos beneficiários encargos financeiros imprevistos ou exigências materiais inviáveis. Da mesma forma, devem ser sensíveis a potenciais riscos à população, incluindo riscos de conflito e de

impacto ambiental (UN, 2013a).

Selecionados de maneira transparente e imparcial, os projetos de impacto rápido devem ser implementados em consulta às autoridades locais e com a participação das comunidades, quando apropriado. Nesse sentido, agências relevantes das Nações Unidas devem ser consultadas, a fim de não duplicar os esforços da Equipe das Nações Unidas no País (UNCT⁸) e de outros atores. Finalmente, os QIPs devem ser sensíveis a questões de gênero, etnia, idade e vulnerabilidade, seguindo o princípio de *primum non nocere*⁹ na sua implementação (UN, 2013a).

Ao passo que as diretrizes estabelecem que a implementação de projetos de impacto rápido permanece, em última instância, sob a autoridade geral do Chefe da Missão, “QIPs podem ser executados pela missão, agências da ONU, outras organizações internacionais, organizações não governamentais [...] organizações locais, autoridades locais, instituições do governo e do estado” (UN, 2013a, p. 6, tradução do autor). Todos estes atores, incluindo o componente militar da missão, não necessariamente precisam, no entanto, executar o projeto diretamente. O ator que deseja implementar um determinado QIP pode identificar uma empresa contratada para que forneça diretamente bens ou serviços para o projeto (UN, 2013a).

Por último, as diretrizes do DPKO/DFS salientam que as missões devem elaborar suas próprias diretrizes específicas, tendo em conta as “prioridades para o foco geográfico e temático, [...] a natureza única e o mandato da missão, [...] o plano [geral da missão] e estratégias mais amplas de sensibilização da comunidade” (UN, 2013, p. 4, tradução do autor).

⁸ Acrônimo em inglês para United Nations Country Team.

⁹ Normalmente traduzido como “acima de tudo, não faça mal”, o princípio afirma que, dado um problema existente, pode ser melhor não intervir, ou mesmo não fazer nada, do que correr o risco de causar mais mal do que bem. O princípio relembra que é preciso considerar o possível efeito colateral que qualquer intervenção pode causar (SMITH, 2005).

3. A ABORDAGEM DA MINUSTAH

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti foi estabelecida em 30 de abril de 2004, para restaurar a ordem no Haiti, após um período conflituoso e a deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide. A missão tinha como objetivos principais estabilizar o país, pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes, promover eleições livres e informadas e apoiar o desenvolvimento institucional e econômico haitiano (UN, 2004h).

Como uma ferramenta para cumprir seu mandato, a MINUSTAH tem financiado QIPs para contribuir na construção de um ambiente seguro e estável e no aumento do sentimento nacionalista e da confiança da população haitiana (UN, 2014b). A missão também reconheceu a limitada capacidade dos projetos de impacto rápido de modificar substancialmente a situação no Haiti, mas afirma a significativa melhora na segurança e na criação de um ambiente mínimo para mudanças concretas no país (UN, 2009b).

3.1 Condições Enfrentadas

O Haiti é o país mais pobre das Américas: grande parte de sua população vive abaixo da linha da pobreza, dependendo do setor agrícola e permanecendo vulnerável à instabilidade econômica e aos danos causados por frequentes desastres naturais. Quase todo emprego no Haiti é informal e a maioria da população não consegue prover as necessidades básicas de suas famílias, além de não dispor de água potável, saneamento básico e energia elétrica (USA, 2015b).

Em razão de uma ausência institucional histórica no país, aliada aos altos níveis de corrupção, incapacidade e ineficiência do governo, as

instituições haitianas sofrem de grande falta de credibilidade por parte da população. Como é relatado pelo Secretário-Geral, basicamente todos os setores do governo são vistos com desconfiança pelos haitianos, sentimento estendido às Nações Unidas e outros atores internacionais (UN, 2004e; 2004g; 2005b; 2005c; 2005d; 2006d; 2007d; 2008b).

Geralmente, a situação de segurança no Haiti se encontra estável, apesar de alguns crimes e a agitação pública terem aumentado em número, devido à instabilidade política causada pela indefinição das próximas eleições governamentais. Fugas de prisões, sequestros, estupros e homicídios, frequentemente resultados de violência relacionada a gangues, têm aumentado e permanecem concentrados na região metropolitana de Porto Príncipe. Protestos violentos, a maioria deles, pequenos em tamanho (menos de mil manifestantes), têm sido controlados pela polícia nacional, sem muito apoio operacional da MINUSTAH (UN, 2015b). Além disso, a ausência do Estado na lei e na ordem reforça o clima de impunidade, aumentando a incidência de crimes (UN, 2004e).

3.2 Resoluções do Conselho de Segurança

As resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a MINUSTAH inicialmente solicitavam à comunidade internacional um esforço de longo prazo para o desenvolvimento do Haiti, entendendo que o desenvolvimento socioeconômico e a diminuição da pobreza eram fatores determinantes para a estabilização da paz e da segurança do país (UN, 2004h; 2004i; 2005e).

Os projetos de impacto rápido foram pela primeira vez citados na Resolução 1608 (2005), em uma solicitação do Conselho de Segurança para que a MINUSTAH fortalecesse sua capacidade de implementar QIPs,

em coordenação com os diversos agentes de ajuda ao desenvolvimento, para maior eficiência nos resultados (UN, 2005f).

Paralelamente, também a MINUSTAH foi, na mesma resolução, incitada a estabelecer urgentemente uma estratégia de comunicações e relações públicas proativa, para levar ao conhecimento da população a importância da missão e o papel que ela desempenhava no Haiti (UN, 2005f).

Nas Resoluções 1702 (2006) e 1743 (2007), os QIPs tiveram sua importância reconhecida, enfatizando-se a implementação de projetos visíveis, que gerassem empregos e prestassem serviços sociais básicos. Foi a partir da Resolução 1743 que se destacou a urgência em atender às necessidades básicas e imediatas da população, juntamente com a preocupação constante com o desenvolvimento a longo prazo (UN, 2006e; 2007e).

A última resolução do Conselho de Segurança relativa à MINUSTAH, S/RES/2180 (2014), reafirmando a importância dos QIPs na manutenção de um ambiente seguro e estável, solicita à missão que:

[...] continue a implementar projetos de impacto rápido que contribuam na construção de um ambiente seguro e estável e fortaleçam a apropriação nacional e a confiança da população haitiana em relação à MINUSTAH, particularmente nas áreas de prioridade identificadas pela liderança da Missão, e consistente com as prioridades do Governo do Haiti, conforme apropriado (UN, 2014b, p. 6, tradução do autor).

3.3 Implementando Projetos de Impacto Rápido

A implementação de projetos de impacto rápido financiada pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti segue um ciclo

detalhado. O ciclo é dividido em quatro fases, a saber: identificação e revisão; seleção e aprovação; implementação, acompanhamento e encerramento; e avaliação e envio de relatórios (UN, 2009b).

A fase de identificação e revisão inicia-se com a identificação do projeto por um componente da missão ou outro parceiro de implementação (IP¹⁰). Uma proposta de projeto deve então ser preparada de acordo com um modelo padronizado e enviada à Equipe de Gerenciamento de QIPs (QMT¹¹). A QMT deve assegurar que os requisitos mínimos sejam cumpridos, realizando visitas ao local, emitindo certidões legais, vistorias de engenharia e avaliação do esboço do projeto. Em seguida, a equipe de gerenciamento submete uma lista com as propostas válidas de QIPs para o Escritório do Principal Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral (OPDSRSG¹²), o Diretor do Escritório de Assuntos Cíveis e o coordenador de QIPs (UN, 2009b). Iniciando a fase de seleção e aprovação, o OPDSRSG revisa a lista e faz as recomendações devidas. O Comitê de Revisão de Projetos (PRC¹³) aprova as propostas e designa uma equipe de acompanhamento para cada projeto (UN, 2009b).

Em seguida, na fase de implementação, acompanhamento e encerramento, o QMT prepara um Memorando de Entendimento (MoU¹⁴) e um Contrato de Parceiro de Implementação (IPAF¹⁵). Esses documentos são assinados pelo IP, o Chefe do Escritório Regional e a equipe de acompanhamento designada, e são, então, enviados à Unidade de Fundo Fiduciário para Projetos de Impacto Rápido (QIPTF¹⁶). O Diretor ou Chefe de Apoio à Missão assina o memorando e libera até 80%

10 *Acrônimo em inglês para Implementing Partner.*

11 *Acrônimo em inglês para Quick Impact Projects Management Team.*

12 *Acrônimo em inglês para Officer of the Principal Deputy of the Special Representative of the Secretary-General.*

13 *Acrônimo em inglês para Project Review Committee.*

14 *Acrônimo em inglês para Memorandum of Understanding.*

15 *Acrônimo em inglês para Implementing Partner Agreement Form.*

16 *Acrônimo em inglês para Quick Impact Projects Trust Fund.*

do orçamento (UN, 2009b).

A QMT confirma o recebimento dos fundos pelo parceiro e então esse pode iniciar a implementação do projeto. A equipe de acompanhamento designada conduz visitas no local, confere o projeto, coleta faturas e outros documentos relevantes e prepara relatórios de progresso. Esses documentos são verificados pela QMT e encaminhados ao QIPTF para a liberação dos fundos restantes, para o encerramento do projeto. Por fim, durante a fase de avaliação e envio de relatórios, a QMT e o coordenador de QIPs preparam relatórios para que os fundos possam ser realocados, caso necessário (UN, 2009b).

De acordo com Cassini¹⁷, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti financiou 1.635 projetos de impacto rápido pelo país, com um orçamento total de quase USD 42 milhões, desde 2004¹⁸. A grande maioria dos projetos – por volta de 80% – possibilitaram a reabilitação ou construção de infraestrutura básica, bem como o fornecimento de equipamentos para serviços públicos, a melhoria no acesso à água e a proteção ambiental. Os demais projetos visavam geração de renda e mobilização social, especialmente por meio de educação cívica, fóruns eleitorais, campanhas públicas e programas de capacitação (UN, 2015a).

3.4 O Pós-Terremoto

O terremoto de janeiro de 2010 talvez tenha sido o pior desastre natural em toda a história do Haiti. O governo haitiano estimou que 230.000 pessoas morreram, 300.000 foram feridas e 1.000.000 desabrigadas. É também estimado que 250.000 residências e 30.000 prédios comerciais

¹⁷ Juliana Cassini. Coordenadora de Projetos de Impacto Rápido, Escritório de Assuntos Cíveis, MINUSTAH, em 2015.

¹⁸ Entre julho de 2014 e setembro de 2015.

desabaram ou foram seriamente danificados (HAITI, 2010a; 2010b; RENOIS, 2010).

Em face desse desastre, e por um período extraordinário, o limite normal de orçamento para um projeto individual de USD 25.000,00 foi aumentado para USD 100.000,00. O orçamento total para QIPs aumentou mais que o dobro durante esse período. Para esses projetos, o período de implementação passou a ser de seis meses e deveriam ser constituídos por, basicamente, obras de infraestrutura essenciais para a região, conforme relatado por José Lós Reis¹⁹ (GARBINO, 2011).

Também devido ao terremoto, as prioridades dos QIPs foram discutidas e revistas. Os escritórios regionais solicitaram prioridade nas áreas de drenagem e preparação de canais para a temporada de furacões, construção de centros comunitários resistentes a terremotos e furacões, fornecimento de água, reconstrução de edifícios e espaços públicos e melhoria nas condições de vida de desabrigados. De acordo com Carmen Echeverria²⁰ (GARBINO, 2011), toda reconstrução deveria estar em conformidade com as normas de construção antissísmica, com base na necessidade e oportunidade de “reconstruir melhor” (UN, 2010b).

Dez meses após o terremoto, um surto de cólera atingiu o país. O surto ainda está em curso e é considerada a pior epidemia de cólera da história recente. Centenas de milhares de pessoas foram infectadas no Haiti e milhares mais morreram (USA, 2015a).

Em decorrência dessa epidemia, um em cada cinco projetos de impacto rápido foi dedicado à luta contra o cólera, bem como ao melhoramento das condições de higiene e saneamento e à prevenção de desastres. Esses projetos tinham o objetivo de: apoiar serviços básicos

¹⁹ Tenente Coronel (Exército Brasileiro) José Augusto Bognoni Lós Reis. Vice-chefe da Seção de Coordenação Civil-Militar, Componente Militar, MINUSTAH, em 2010.

²⁰ Carmen Elena Echeverria. Coordenadora de Projetos de Impacto Rápido, Escritório de Assuntos Cívicos, MINUSTAH, em 2010.

de saúde (por exemplo, reabilitação ou construção de centros médicos, fornecimento de equipamento médico); aumentar o acesso à água potável (por exemplo, proteção de fontes de água e ravinas, limpeza de canais, construção de reservatórios, reabilitação de sistemas de distribuição urbana); e, finalmente, construção de latrinas (UN, 2015a).

4. O COMPONENTE MILITAR

Quando implementado por militares, projetos de impacto rápido enquadram-se na função militar da Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas, que “contribui para facilitar a interface entre os componentes civil e militar de uma missão integrada, bem como facilita a relação do componente militar com atores humanitários e de desenvolvimento na área da missão, a fim de apoiar os objetivos da missão das Nações Unidas” (UN, 2010a, p. 2; 2014a, p. 15; tradução do autor).

4.1 Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas

Como uma entre as diversas atividades de UN-CIMIC, a implementação de QIPs deve respeitar os princípios e tarefas fundamentais da Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas. Em suma, o UN-CIMIC foi concebido para apoiar a interação operacional e tática entre o componente militar e os demais atores civis (polícia incluída) presentes na área de operações (UN, 2010a; 2014a).

Tal interação visa criar um ambiente favorável para a implementação eficaz e eficiente do mandato da missão, estabelecendo sinergia, minimizando a duplicação de esforços e maximizando a vantagem comparativa dos atores envolvidos (UN, 2010a; 2014a).

UN-CIMIC é conduzido por meio de suas duas tarefas principais:

ligação civil-militar e compartilhamento de informações; e assistência civil. A ligação e o compartilhamento de informações são realizados, a fim de apoiar a interação civil-militar, em assistência aos esforços do componente militar na implementação do mandato geral da missão (UN, 2010a; 2014a).

Assistência civil, por sua vez, pode se referir ao apoio à missão ou à comunidade. Enquanto o primeiro é entendido como a função realizada pelos militares em apoio aos demais componentes da missão, UNCT e outros atores, se solicitado por agentes humanitários e de desenvolvimento; o último diz respeito à interação entre o componente militar e a população civil e autoridade locais (UN, 2010a; 2014a).

A fim de evitar concepções equivocadas, deve ser feita distinção entre UN-CIMIC e outros conceitos e técnicas relacionadas. Em primeiro lugar, UN-CIMIC não é uma doutrina militar *per se*. Ele é um conceito amplo, sob o qual uma miríade de ações pode ser realizada, desde que estejam em conformidade com os princípios e tarefas mencionados acima (UN, 2014a).

Em segundo lugar, UN-CIMIC não é uma política de relações públicas. O foco da coordenação civil-militar nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas é um resultado “civil” e “local” (UN, 2014a), ou seja, reduzir a dependência na força de paz e promover a capacitação local. Nesse sentido, a intenção de “conquistar corações e mentes” da população é desencorajada (UN, 2008a):

A abordagem de CIMIC como relações públicas é muitas vezes contraproducente, uma vez que ela é de curto prazo e de efeito limitado [...]. Além dos perigos e riscos que pode apresentar aos parceiros da missão, essa [...] abordagem pode: primeiro, reforçar, e não reduzir, a dependência local por serviços inadequados aos militares e insustentáveis no longo prazo (gerando descontentamento da população em relação aos

militares); e, segundo, pode levar a tropa a acidentalmente tomar partido no conflito, comprometendo o princípio fundamental da imparcialidade (UN, 2014a, p. 47, tradução do autor).

Em terceiro lugar, a Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas não pode ser entendida como inteligência militar. A mera suspeita de inteligência, como é normalmente percebida – geralmente relacionada a ações secretas ou espionagem – pode prejudicar o processo de construção de confiança. UN-CIMIC é, como definido em uma de suas tarefas fundamentais, a troca, coleta e análise de informações (UN, 2014a).

4.2 Projetos de impacto rápido como ferramentas táticas

O Componente Militar da MINUSTAH emitiu, em outubro de 2013, os últimos Procedimentos Operacionais Padrão (SOPs²¹) para UN-CIMIC (UN, 2013b), com a finalidade de fornecer orientações e uma abordagem geral para oficiais de estado-maior e todos militares envolvidos em atividades de UN-CIMIC. Em conformidade com as diretrizes do DPKO/DFS (UN, 2013a), os SOPs apresentam brevemente os conceitos gerais em relação à implementação de projetos de impacto rápido, com ênfase na sua natureza e escopo:

O objetivo dos QIPs é de construir a confiança na missão, no mandato ou no processo de paz. Enquanto QIPs devem sempre beneficiar a população, eles não têm a intenção de apoiar ações humanitária ou de desenvolvimento a longo prazo. Entretanto, uma coordenação eficaz com atores humanitários e de desenvolvimento é essencial para garantir que os projetos não dupliquem nem atrapalhem seus esforços (UN, 2013b, p. 31, tradução do autor).

Projetos de impacto rápido aumentam a visibilidade da força e promovem consciência situacional, coleta de informações e aceitação da população local. Esses ganhos são refletidos na segurança geral, facilitando a implementação do mandato. Além disso, eles alocam uma tarefa construtiva adicional para os militares (UN, 2004b; 2014a).

Instituições governamentais ou ONGs têm implementado a maioria dos projetos de impacto rápido, enquanto os QIPs realizados por militares no Haiti representam pouco mais de 5% do total. De acordo com Katzfey²² e Cassini, o Componente Militar da MINUSTAH implementou 91 projetos de impacto rápido desde 2004, com um orçamento de aproximadamente USD 1.800.000,00. Devido à diminuição do componente militar, contudo, a atual diretriz do *Force Commander* é de finalizar os projetos em andamento e não solicitar nenhum projeto de impacto rápido adicional.

5. PRÓS E CONTRAS

QIPs são implementados pelo componente militar desde 2004 e, de acordo com relatórios emitidos pelas Nações Unidas, seus efeitos têm sido positivos. Segundo Victor Núñez²³, a avaliação de resultados subjetivos, tais como ganhos em credibilidade, segurança e inteligência, é difícil de ser realizada, uma vez que não há um método científico para determinar se ocorreram como consequência de um QIP ou não (GARIBINO, 2011).

Para os militares, seu objetivo é facilitar a implementação do mandato – ou seja, garantir um ambiente seguro e estável. No entanto, considerando a situação em que a MINUSTAH está inserida, diversos fatores recomendam a implementação de QIPs, como explicado abaixo.

²² Major (Exército dos Estados Unidos) Peter J. Katzfey. Vice-chefe da Seção de Coordenação Civil-Militar, Componente Militar, MINUSTAH, em 2015.

²³ Tenente Coronel (Força Aérea Argentina) Victor Manuel Núñez. Chefe da Seção de Coordenação Civil-Militar, Componente Militar, MINUSTAH, em 2010.

5.1 Rápidos, Simples e Baratos

Embora a recuperação no longo prazo seja uma prioridade entre os objetivos da MINUSTAH (UN, 2004f), a necessidade de esforços no curto prazo persiste. A condição de miséria em que a maioria dos haitianos vive, juntamente com a incidência periódica de desastres naturais no país, faz com que a necessidade de assistência imediata seja constante. Dessa forma, os projetos de impacto rápido realizados como obras de infraestrutura de emergência serão ainda por muito tempo necessários.

Embora não constituam grandes projetos, sua contribuição ainda é considerável. Em um relatório emitido pelo Conselho de Segurança, por exemplo, destaca-se a importância vital dos QIPs na reabilitação de infraestrutura de emergência após tempestades (UN, 2008b). No mesmo sentido, após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, houve uma grande necessidade de realizar obras pequenas, porém essenciais, que podem ser executadas como projetos de impacto rápido, como desobstrução de vias ou limpeza de entulho. QIPs também contribuem para a infraestrutura mínima de comunidades específicas, na capacitação de mão de obra local e na geração de renda.

Entretanto, por sua própria definição, ou seja, projetos de fácil execução e com poucos recursos, QIPs foram muitas vezes baseados em planejamento inadequado, falhando na identificação do projeto, na participação e consulta da comunidade e na seleção de parceiros, resultado em baixos padrões técnicos e de gestão (UN, 2003).

Os projetos de impacto rápido financiados pela MINUSTAH devem ter um orçamento máximo de USD 50.000,00, a serem implementados em um período de até três meses. No entanto, todo o processo de seleção pode levar mais tempo. Considerando a rotação da maioria das tropas a

cada seis meses, o contingente que solicita o projeto nem sempre é aquele que o executa, comprometendo assim uma implementação oportuna e eficiente do projeto (GARBINO, 2011). Alguns comandantes de unidades têm expressamente escolhido não implementar QIPs durante seu desdobramento no Haiti, devido ao longo processo de seleção e aprovação (CERQUEIRA, 2014).

5.2 Corações e Mentes

Como discutido anteriormente, a falta de confiança em vários setores do governo é um grande problema enfrentado no Haiti. De acordo com o Secretário-Geral das Nações Unidas, a desconfiança nas instituições estatais afeta a credibilidade e a eficiência do Governo do Haiti (UN, 2005b). Este problema estende-se à MINUSTAH e a outras organizações internacionais. Assim, a MINUSTAH recebeu o papel de promover a credibilidade das instituições haitianas através da implementação de projetos de impacto rápido (UN, 2006d).

Os projetos, altamente visíveis e de impacto imediato nas comunidades apoiadas, influenciam, direta e positivamente, a credibilidade das instituições. De acordo com Echeverria, a experiência sugere que a população é muito mais cooperativa quando enxerga o resultado de QIPs (GARBINO, 2011). O Secretário-Geral tem devidamente se referido aos projetos de impacto rápido como provedores dos “dividendos da paz” para a população haitiana (UN, 2007d, p. 14).

QIPs são também implementados visando aos doadores, funcionando como um “painel” das atividades realizadas pela MINUSTAH, o que fica explícito em: “[...] a generosidade dos doadores terá de encontrar expressão concreta no terreno, através de projetos de trabalho intensivo que

possam ajudar a restaurar a confiança pública no processo de construção da paz” (UN, 2005d, p. 13, tradução do autor).

Os militares, em qualquer caso, devem atentar para os perigos na execução de projetos de ajuda humanitária e de desenvolvimento com o único propósito de “conquistar corações e mentes” da população (UN, 2008a; 2010a; 2013a; 2014a). A principal preocupação desta abordagem seria em desviar a finalidade da força militar, uma vez utilizada como instrumento de poder político, para executar serviço humanitário.

Isso pode confundir a identidade de ambos agentes, militar e humanitário, perante as partes em conflito e ameaçar os princípios humanitários de independência, imparcialidade e neutralidade (UK, 2006).

Além disso, essa abordagem geralmente reforça a dependência local nos militares no longo prazo, o que pode se transformar em descontentamento geral quando as tropas já não fornecerem os serviços solicitados.

Os projetos de impacto rápido, no entanto, diferem substancialmente dessa abordagem. Em primeiro lugar, as tropas não implementam QIPs diretamente, mas através de empreiteiros locais; tampouco são executados como ajuda humanitária. Em segundo lugar, os projetos devem – por definição – ser de natureza não recorrente. Finalmente, uma vez aprovados pelo escritório de Assuntos Cíveis da MINUSTAH, os QIPs são incluídos no esforço geral do componente civil.

5.3 Melhora da Segurança

Projetos de impacto rápido implementados por militares são executados em conjunto com várias outras ações, como patrulhas

ostensivas ou incursões em favelas. Portanto, não é possível atribuir ao QIP isoladamente a melhoria na segurança. Porém, observa-se que esses ganhos existem e, nas regiões onde se desenvolveram QIPs, a tropa pôde atuar em melhores condições de segurança (GARBINO, 2011).

De fato, a mera presença do militar desarmado, realizando trabalhos em proveito da população local, passava a ideia de segurança e confiança (GARBINO, 2011). Da mesma forma, um relatório do Secretário-Geral descreve a implementação de QIPs visando à segurança do pessoal da ONU: “a implementação de projetos de impacto rápido continua a fazer uma diferença crucial, inclusive através da promoção do apoio público à MINUSTAH e da execução do seu mandato, e promovendo a segurança de seu pessoal” (UN, 2007d, p. 17, tradução do autor).

Os QIPs podem ser implementados com múltiplos fins. Um projeto de limpeza de vias, por exemplo, pode ter como consequências a geração de renda e o aumento da confiança da população local, além de limpar o caminho para o trânsito de veículos militares. Projetos de iluminação urbana também promovem diretamente a segurança pública através da redução da criminalidade e apoiam patrulhas noturnas. Os projetos de impacto rápido, nesses casos, agem como facilitadores para as operações militares, sem deixar de atender às necessidades das comunidades.

Sem deixar de atender a população trazendo algum ganho. Nos últimos anos, projetos de impacto rápido têm sido cada vez mais implementados em apoio direto à boa governança, à restauração e ao fortalecimento do estado de direito e da segurança pública. Neste sentido, uma série de edifícios públicos, incluindo delegacias e tribunais, foram construídos, reabilitados ou equipados por QIPs (UN, 2015a). Outro objetivo desses projetos, em especial aqueles com uso extensivo de mão de

obra local, é de oferecer uma alternativa à criminalidade para comunidades afetadas pela violência (UN, 2007d).

5.4 Obtenção de Informação

Como descrito em um relatório do Secretário-Geral, a MINUSTAH tem acesso limitado à inteligência tática confiável, baseando-se principalmente nas informações fornecidas pela Polícia Nacional Haitiana ou por informantes locais (UN, 2006d).

Por serem geralmente realizados em áreas densamente povoadas, muitas vezes empregando mão de obra local e atraindo um grande número de observadores, os projetos de impacto rápido funcionam como grandes vetores de informação. As informações obtidas nessas situações, por exemplo, eram decisivas para apontar os chefes de gangues locais (GARBINO, 2011).

Os militares responsáveis pela implementação de projetos comunitários podem ser orientados quanto à obtenção de informações, incorporando elementos de inteligência às equipes, especialmente para obtenção de dados. Além disso, essas atividades também podem ser aproveitadas em operações psicológicas (GARBINO, 2011).

As informações coletadas nessas condições, contudo, devem ser abordadas com cautela. Muitas vezes os dados coletados dessa maneira são apenas boatos, comentários infundados ou falsos relatos, produzidos em troca de algum benefício qualquer. Esses dados normalmente não passam por processos técnicos de análise e podem levar a conclusões equivocadas (GARBINO, 2011).

5.5 Estabilidade e Desenvolvimento

Até 2004, os projetos de impacto rápido mostravam-se, em geral, insustentáveis, não agindo efetivamente como uma ponte entre a reabilitação e o desenvolvimento (por exemplo, escolas e centros médicos reabilitados em QIPs não funcionavam devido à falta de professores, enfermeiros, livros ou medicamentos). Por serem concebidos em pequena escala e descentralizados, os QIPs produziam impactos isolados e limitados, não expressando uma estratégia de desenvolvimento integrada (UN, 2003).

As lições aprendidas no campo, na tentativa de solucionar esses problemas, apontam para a necessidade de inserir o projeto em um programa geral de desenvolvimento, considerando os custos despendidos, o envolvimento comunitário e sua sustentabilidade no longo prazo (UN, 2003; 2004c). A menos que os QIPs formem parte de uma estratégia integrada para a reabilitação, reconstrução e reintegração, e projetados com a participação da comunidade, seu impacto provavelmente será insuficiente, isolado ou breve (UN, 2004d).

Assim, a implementação deve ser coordenada com ONGs e agências civis específicas para cada tipo de projeto. Isso vale também para a coordenação dentro do sistema das Nações Unidas, com suas diversas agências, fundos, programas, escritórios e departamentos que podem assessorar as atividades específicas de suas áreas. Segundo relatórios do Secretário-Geral sobre o Haiti²⁴, essa coordenação acontece em vários níveis com o UNCT, o Governo do Haiti e ONGs. O estabelecimento de um plano de geral de desenvolvimento é, portanto, facilitado, tornando possível a combinação de esforços em uma direção.

Os projetos de impacto rápido desenvolvidos pela MINUSTAH

²⁴ UN, 2004e; 2004f; 2004g; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2006b; 2006c; 2006d; 2007d; 2008b; 2008c; 2009c; 2009d; 2010b.

são, desde sua identificação e seleção, realizados em coordenação com as comunidades envolvidas (UN, 2004e; 2004g; 2005a; 2006b; 2006d; 2007d; 2008b; 2008c). A população local pode participar na preparação e implementação de QIPS de várias formas. Na maioria dos casos como beneficiários dos projetos ou como mão de obra contratada, ou até menos na seleção e identificação de necessidades e prioridades da comunidade por meio de líderes locais.

A implementação de QIPs pelos militares, bem como toda ação CIMIC, é realizada em coordenação entre o escritório de Assuntos Cíveis e a seção de Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas, do componente militar da missão (UN, 2013b).

Conforme relatado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, “os projetos de impacto rápido realizados pela MINUSTAH são um bom exemplo de apoio imediato, muitas vezes beneficiando os municípios” (UN, 2007a, p. 10, tradução do autor). A característica fundamental dos QIPs, a rápida implementação, muitas vezes advém de um rápido e precário planejamento e estudo de situação. Ocasionalmente, projetos de impacto rápido têm se mostrado menos eficazes e insustentáveis no longo prazo (UN, 2004d).

Entretanto, pode-se dizer que o Haiti tem experimentado um ciclo vicioso de insegurança. De um lado, as precárias condições sociais e econômicas, nas quais vive a maior parcela da população haitiana, favorecem o descontentamento e o consequente aumento da criminalidade e da violência (UN, 2004e). De outro, a insegurança causada pela ausência do Estado, juntamente com a atuação dos diversos grupos armados no país, dificulta a execução das atividades econômicas básicas e impede que instituições atuem ou mesmo invistam seu capital em favor do desenvolvimento do Haiti (UN, 2006d).

Por tais motivos, os esforços da MINUSTAH devem ser envidados por dois caminhos, pois, assim como avanços na segurança e no processo político são cruciais, necessidades humanitárias e de desenvolvimento devem ser tratadas imediatamente para consolidar uma estabilidade duradoura (UN, 2006d).

Desenvolvimento socioeconômico, sentimento nacionalista e autossustento devem ser obviamente buscados no longo prazo. Entretanto, como explicado anteriormente, necessidades imediatas são também essenciais para o processo de estabilização. Projetos de impacto rápido podem ser implementados nessas duas frentes, contribuindo para aumentar a credibilidade das instituições, a melhoria da segurança e, conseqüentemente, o processo de estabilização. Simultaneamente, podem também atender às necessidades de alívio imediato.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando implementados por militares, eles provaram ser geralmente eficazes e eficientes, refletindo ganhos operacionais, bem como ganhos reais para a população considerada. Seus efeitos diretos ao desenvolvimento socioeconômico são, ainda assim, mínimos e limitados a melhorias em algumas comunidades isoladas. QIPs contribuem indiretamente para o desenvolvimento como uma ferramenta para a estabilização do país.

Podem ser empregados em diferentes situações, com objetivos de “conquistar corações e mentes” da população, aumentar a credibilidade de instituições nacionais, internacionais e mesmo da MINUSTAH, melhorar a segurança e a obtenção de informações, além de fornecer alívio de emergência, capacitação e geração de renda para mão de obra local, demonstrando os “dividendos da paz” e subjetivamente contribuindo para a criação da mentalidade e esperança de melhora.

No entanto, considerando projetos de impacto rápido implementados pelos militares, o processo não é nada rápido. O processo burocrático, especialmente as fases de identificação e revisão, e de seleção e aprovação, apresenta-se como o principal obstáculo para as tropas implementando QIPs no Haiti.

Projetos de impacto rápido implementados por militares são únicos, uma vez que são financiados, selecionados e acompanhados pelo componente civil da missão – tornando-se menos dependentes de influências políticas. Além disso, a participação direta dos militares é mínima na implementação de QIPs, restringindo-se ao apoio em segurança ou logístico. Todos esses fatores representam uma abordagem mais independente e imparcial da condução de ajuda humanitária e de desenvolvimento por militares.

A liderança da missão deve considerar a simplificação dos procedimentos burocráticos e aproveitar a oportunidade acolhedora de incorporar integralmente o componente militar na estratégia de implementação de projetos de impacto rápido, como mais uma ferramenta no processo de estabilização em todos os níveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CERQUEIRA, Bruno Soares de. Coordenação civil-militar na fase de transição de operações de paz multidimensionais: a experiência do BRABAT 18 no Haiti. *Military Review*, Brasileira, Maio-Agosto, 2014, p. 14-27.

GARBINO, Henrique Siniciato Terra. Os projetos de impacto rápido e o desenvolvimento do Haiti [Monografia]. Resende: AMAN; 2010.

_____. Projetos de impacto rápido: credibilidade, segurança, inteligência e desenvolvimento. Portal de Educação [Internet]. 2011 Fev 3; Atualidades:Artigos. Disponível em: <<http://www.ensino.eb.br/portaledu/conteudo/artigo9712.pdf>>. Acesso em 23 de julho de 2015.

HAITI raises earthquake toll to 230,000. *The Washington Post*. 2010 Fev 10. 2010a. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/09/AR2010020904447.html>>. Acesso em 20 de julho de 2010.

HAITI will not die, President Rene Preval insists. *BBC News*. 2010 Fev 12. 2010b. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8511997.stm>>. Acesso em 20 de julho de 2010.

RENOIS, Clarens. Haitians angry over slow aid. *The Age*. 2010 Fev 5. 2010. Disponível em: <<http://www.theage.com.au/world/haitians-angry-over-slow-aid-20100204-ng2g.html>>. Acesso em 20 de julho de 2010.

SMITH, Cedric M. Origin and Uses of Primum Non Nocere – Above All, Do No Harm! *The Journal of Clinical Pharmacology*, v. 45, n. 4, p. 371-377. Towson: ACCP; 2005.

UK. United Kingdom. Department for International Development. Quick Impact Projects: a handbook for the military. London: Department for International Development; 2006.

UN. United Nations. Economic and Social Council. E/2007/78: Report of the Economic and Social Council Ad Hoc Advisory Group on Haiti. New York:

ECOSOC; 2007a.

_____. _____. General Assembly and Security Council. A/55/305-S/2000/809: Report on the Panel on United Nations Peace Operations. New York: UNGA/UNSC; 2000a.

_____. _____. General Assembly. A/C.4/55/6: Special Committee on Peacekeeping Adopts Report on Brahimi Recommendations. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects. New York: UNGA; 2000b.

_____. _____. _____. A/RES/60/266: Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: cross-cutting issues. New York: UNGA; 2006a.

_____. _____. _____. A/RES/61/276: Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: cross-cutting issues. New York: UNGA; 2007b.

_____. _____. _____. A/58/19: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2004 substantive session. New York: UNGA; 2004a.

_____. _____. _____. A/59/417: Proposed revised budget for the period from 1 July 2004 to 30 June 2005 of the United Nations Mission in Sierra Leone. Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. New York: UNGA; 2004b.

_____. _____. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Handbook for repatriation and reintegration activities. Geneva: OCHA; 2004c.

_____. _____. _____. Quick Impact Projects (QIPs): a provisional guide. Geneva: UNHCR; 2004d.

_____. _____. Secretariat. Department of Peacekeeping Operations. DPKO Policy Directive: Quick Impact Projects (QIPs). New York: DPKO; 2007c.

_____. _____. _____. Department of Peacekeeping Operations and

Department of Field Support. DPKO/DFS Guidelines: Quick Impact Projects (QIPs). New York: DPKO/DFS; 2009a.

_____. _____. _____. _____. Policy: Quick Impact Projects (QIPs). New York: DPKO/DFS; 2013a.

_____. _____. _____. _____. Policy: Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC). New York: DPKO/DFS; 2010a.

_____. _____. _____. _____. United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM). New York: DPKO/DFS; 2014a.

_____. _____. _____. _____. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: DPKO/DFS; 2008a.

_____. _____. _____. _____. United Nations Stabilization Mission in Haiti. MINUSTAH Quick Impact Projects (QIPs): Guidelines FY: 2009-2010. Port-au-Prince: MINUSTAH; 2009b.

_____. _____. _____. _____. _____. Projets QIP. MINUSTAH.ORG, 2015a. Disponível em: <<http://www.minustah.org/activites/affaires-civiles/qip/>>. Acesso em 21 de julho de 2015.

_____. _____. _____. _____. _____. Standard Operating Procedures (SOP) for UN Civil-Military Coordination (UN-CIMIC) Officers of the United Nations Mission in Haiti (MINUSTAH). Port-au-Prince: MINUSTAH; 2013b.

_____. _____. Security Council. S/2004/300: Report of the Secretary-General on Haiti. New York: UNSC; 2004e.

_____. _____. _____. S/2004/698: Interim report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2004f.

_____. _____. _____. S/2004/908: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2004g.

_____. _____. _____. S/2005/124: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2005a.

_____. _____. _____. S/2005/313: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2005b.

_____. _____. _____. S/2005/313/Add.1: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti: addendum. New York: UNSC; 2005c.

_____. _____. _____. S/2005/631: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2005d.

_____. _____. _____. S/2006/1003: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2006b.

_____. _____. _____. S/2006/592: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2006c.

_____. _____. _____. S/2006/60: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2006d.

_____. _____. _____. S/2007/503: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2007d.

_____. _____. _____. S/2008/202: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2008b.

_____. _____. _____. S/2008/586: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2008c.

_____. _____. _____. S/2009/129: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2009c.

_____. _____. _____. S/2009/439: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2009d.

_____. _____. _____. S/2010/200: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2010b.

_____. _____. _____. S/2015/157: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2015b.

_____. _____. _____. S/RES/1542 (2004): Established MINUSTAH. New

York: UNSC; 2004h.

_____. _____. _____. S/RES/1576 (2004): Extended the mandate of MINUSTAH. New York: UNSC; 2004i.

_____. _____. _____. S/RES/1601 (2005): Extended the mandate of MINUSTAH until 24 June. New York: UNSC; 2005e.

_____. _____. _____. S/RES/1608 (2005): Extended the mandate of MINUSTAH until 15 February 2006 and temporarily reinforced the mission. New York: UNSC; 2005f.

_____. _____. _____. S/RES/1702 (2006): Prolonged the mandate of MINUSTAH for six months with the intention to renew for further periods. New York: UNSC; 2006e.

_____. _____. _____. S/RES/1743 (2007): Adopted by the Security Council at its 5631st meeting, on 15 February 2007. Renewed MINUSTAH until 15 October. New York: UNSC; 2007e.

_____. _____. _____. S/RES/2180 (2014): Adopted by the Security Council at its 7277th meeting, on 14 October 2014. New York: UNSC; 2014b.

_____. _____. United Nations Development Programme. Overview on UNDP's involvement in the reintegration of IDPs and returnees in post-conflict contexts. New York: UNDP; 2003.

USA. United States of America. Centers for Disease Control and Prevention. Haiti Cholera Outbreak. Atlanta: CDC; 2015a.

_____. _____. Central Intelligence Agency. The world factbook: Haiti. Washington: CIA; 2015b.



■ O USO DO ASSISTENTE DE LINGUAGEM EM MISSÕES DE PAZ DA ONU – BENEFÍCIOS E RISCOS

Israel Alves de Souza Júnior²⁵

RESUMO

Sempre que pensamos em operações de paz, somos remetidos às negociações realizadas em meio aos conflitos atuais que permeiam o mundo moderno. Estas negociações ocorrem em condições de risco ou de grandes desafios. Torna-se, portanto, óbvio, que a comunicação interfere significativamente no sucesso da missão. Assim, este artigo visa discutir os riscos e benefícios ao se empregar os assistentes de linguagem em missões de paz da ONU, apresentar o perfil desejável deste relevante prestador de serviço e fazer uma reflexão sobre os erros e acertos no emprego do assistente de linguagem no terreno.

Palavras-chave: Assistente de linguagem, ONU, operações de paz, perfil, riscos e benefícios.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Fontoura (2009), no mundo atual, marcado por conflitos em diferentes regiões, as Operações de Manutenção da Paz (OMP) lançadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) constituem

²⁵ Capitão do Quadro Complementar de Oficiais (QCO) do Exército Brasileiro, professor, tradutor, intérprete e coordenador do Estágio para Tradutores e Intérpretes Militares (ETIMIL) do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Em 2012, chefiou a Seção de Intérpretes do 16º Contingente da Companhia de Engenharia de Força de Paz (BRAENGCOY) na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

a expressão mais eloquente do compromisso solidário da comunidade internacional com a promoção da paz e segurança. Sua origem remonta ao período entre 1919-1939, mas, como tais, as operações de paz não foram previstas na Carta da ONU escrita em 1945, evoluindo gradualmente na instituição. As OMP representam uma resposta às transformações e desafios de um mundo globalizado, no qual tensões étnicas, religiosas, sociais, políticas e ideológicas se multiplicam e se reforçam.

No imediato pós-Segunda Guerra, o sistema de segurança coletivo instituído pela Carta da ONU não pôde ser aplicado. Assim, em que pese as dificuldades, a ONU desenvolveu operações de paz como um valioso instrumento para se fazer presente em áreas de conflitos, a fim de incentivar as partes envolvidas a resolverem suas disputas por meios pacíficos, preferencialmente, utilizando o diálogo e a negociação como base; desta forma, criando condições favoráveis à superação das diferenças sem o recurso da força. Havia, a partir daí, a necessidade de se estabelecer uma forma de comunicação eficaz entre as tropas ou os observadores militares enviados às áreas de conflito e a população local, quer seja esta composta por opressores ou oprimidos. Era preciso ouvir, entender, para então se fazer compreender, negociar e, por fim, resolver as disputas.

Conforme Edwards (2002), quando pensamos em negociações de paz realizadas pela ONU, automaticamente somos redirecionados para acordos de vertente internacional entre líderes de várias nações. Estas negociações, em regra, são altamente visíveis²⁶ e utilizam negociadores profissionais, incluindo intérpretes também profissionais²⁷ e altamente capacitados. Normalmente, este tipo de negociação ocorre longe do

²⁶ *A questão da visibilidade aqui descrita é devido ao fato de esse tipo de negociação ser amplamente divulgado pelas diversas mídias televisiva, impressa, digital etc. alcançando, assim, uma enorme parcela da população mundial.*

²⁷ *Importante ressaltar que nem todos os indivíduos que prestam o dito serviço de interpretação têm formação ou experiência de trabalho que valide esse ato. Em geral, nas OMP, é um serviço prestado por um local que simplesmente aprendeu um pouco de um determinado idioma estrangeiro.*

terreno, talvez em um hotel ou em uma base militar, ou na própria sede da ONU, por exemplo.



Figura 01 – Reunião do Conselho de Segurança da ONU para decidir sobre questões envolvendo a paz e segurança internacionais.

Negociações no terreno, no entanto, entre militares e civis, no contexto das missões de paz contemporâneas, i.e., em condições de risco ou de grandes desafios, que utilizam assistentes de linguagem locais, constituem outro nível de negociação; ao ponto de que sem comunicação, não haverá negociação. É, aqui, de forma óbvia, que a comunicação interfere diretamente no sucesso da missão.

Na categoria de civis, atuando como intermediários linguísticos, i.e., assistentes de linguagem, no contexto do desdobramento de tropas, há dois grupos distintos: um que representa civis oriundos do país contribuinte com tropas; e outro representado por civis, habitantes locais,

contratados pelo componente militar ou pela própria estrutura da missão, no país anfitrião. Esse último grupo permanece por muito tempo prestando serviço para a missão, mesmo com os rodízios de tropas e pessoal civil ou mudanças no escopo da missão, pois fazem parte da sociedade local (KELLY; BAKER, 2013).

Na MINUSTAH²⁸, por exemplo, os assistentes de linguagem assinam um contrato de trabalho por tempo determinado²⁹, que pode ou não ser renovado pela Missão. Em geral, recebem, em média, um valor mensal de mil e duzentos dólares americanos pelo serviço prestado. Suas avaliações, que poderão garantir a renovação do contrato, são, mormente, realizadas pelos supervisores imediatos, ou seja, pessoas com os quais trabalham diretamente, e enviadas para o Departamento de Pessoal do QG³⁰ da Missão onde serão analisadas pelo setor responsável.



Figura 02 – Observador militar acompanhado de assistente de linguagem, em negociação no terreno.

²⁸ Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti.

²⁹ Geralmente os contratos de trabalho dos assistentes de linguagem têm duração de 01 ano.

³⁰ Quartel-General ou base principal da Missão no país anfitrião.

Diante das dificuldades de comunicação apresentadas nos teatros de operações, tornou-se importante, então, o emprego de habitantes locais, que soubessem falar outro idioma, na maioria das vezes, o inglês, para que a comunicação entre os militares ou civis com os opressores ou oprimidos, em determinada região do mundo, ocorresse a contento. Estes cidadãos civis, que tinham a habilidade de se comunicar tanto em seu idioma local como em outro de importância internacional, foram denominados pela ONU como assistentes de linguagem (LA), pois auxiliavam os militares ou civis empregados nas operações de paz durante processo de resolução de conflito, em prol da paz mundial.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Escolhas das Línguas de Trabalho em Missões de Paz da ONU.

A segurança operacional de uma missão é diretamente afetada pelo uso ou não da língua local. É extremamente importante entender a cultura de um país ou região onde se instalou o conflito para se atingir o objetivo final. Quando falamos de cultura, não podemos nos abster de falar em língua, pois a mesma faz parte do conjunto identidade-língua-cultura, bases para a formação das características de determinado povo.

Seguindo este preceito, as operações de direitos humanos no Haiti, por questão de princípios, fizeram questão de usar a língua local como copartícipe da missão. Todas as missões deveriam fazer o mesmo se a língua local não for uma das línguas de trabalho da ONU³¹.

31 *Este é um imperativo das ações de direitos humanos no terreno.*



Figura 03 – As seis línguas oficiais de trabalho da ONU (árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol)

A escolha das línguas de trabalho na missão de paz da ONUSAL³² (El Salvador), por exemplo, foram inglês e espanhol. Da mesma forma, a missão em Ruanda incorporou o uso do inglês, francês (língua da elite) e kinyarwanda (língua falada pela maior parte da população). No caso do Haiti, o crioulo haitiano é a língua da maioria; entretanto, há uma pequena parcela, mais abastada, da população que também faz uso do Francês.

Torna-se evidente, portanto, que militares e civis enviados para trabalhar em áreas de conflito, integrando missões de paz em seus diversos setores, deveriam dominar o mínimo de cada língua local, a fim de demonstrar e ganhar respeito da população local.

Todos os atores no terreno, também, deveriam saber utilizar de forma adequada o intérprete na missão. O uso do intérprete se faz necessário quando informações precisas e/ou sensíveis são solicitadas ou transmitidas. Conforme o nível de estresse aumenta, a habilidade individual de um indivíduo de se expressar em uma língua estrangeira cai drasticamente. Desta forma, em circunstâncias especialmente sensíveis, o uso do intérprete para minimizar potenciais mal-entendidos é de grande prudência.

32

Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador.

Um intérprete deve ser capaz de traduzir em duas direções – de sua língua para língua estrangeira e da língua estrangeira para a sua, sem o uso de dicionários como muleta. Consideremos, a partir deste ponto, somente o emprego do assistente de linguagem nas missões.

2.2 Assistentes de Linguagem: Para Quê? Quais os Benefícios?

Se analisamos as várias missões de paz da ONU, desdobradas em diferentes regiões do mundo, entendemos que o papel dos assistentes de linguagem é de um intermediador cultural entre as partes envolvidas, cujas línguas maternas e/ou estrangeiras não são as mesmas. Cabe aqui destacar que deveria ser utilizado, sempre que possível, um cidadão local, pertencente à determinada etnia ou comunidade para transmitir mensagens sensíveis, e, assim, auxiliar na resolução de possíveis problemas de comunicação. Mormente, o processo de interpretação utilizado pelos diversos assistentes de linguagem segue dois modelos: o de consecutiva e o de simultânea sussurrada.

A interpretação consecutiva é, em geral, utilizada em negociações, em que o assistente de linguagem espera uma das partes terminar de enunciar sua mensagem para, então, transmitir toda informação ouvida para a outra parte envolvida. Intérpretes profissionais normalmente tomariam notas do que é dito, utilizando um ideograma próprio, para só depois reproduzir a informação. Como estamos tratando de assistentes de linguagem, já vemos aqui possíveis problemas no terreno: perda ou deturpações de informações importantes.

Na interpretação simultânea sussurrada, o assistente de linguagem terá que ouvir, decodificar, recodificar e transmitir a mensagem em tempo real, sem pausas, para uma das partes. Não há espaço, aqui, para atrasos

demasiados e tempo para pensar, pois implicaria perda de conteúdo daquilo que foi enunciado.

Cabe ressaltar que os assistentes de linguagem não têm formação na área de tradução ou interpretação. De acordo com o material de treinamento especializado da ONU³³, esses são cidadãos locais, sem treinamento profissional em interpretação e que funcionam como se fossem embaixadores para as tropas, observadores militares e civis, no país onde eclodiu o conflito.

Por que utilizá-los se não são profissionais, então? Simplesmente pelo fato de não haver intérpretes profissionais que atuem em pares de idiomas ou dialetos tão específicos como os encontrados nas diversas áreas de missão, e também, porque esses indivíduos conhecem bem a cultura local. Eles atuam como se fossem o portavoz de Relações Públicas do soldado da paz ou do civil empregado na área da missão; podendo dar sugestões sobre a melhor forma de se proceder com a população local, de variados costumes e cultura, identificando, ainda, nuances e sutilezas que, por nós, poderiam, facilmente, passar despercebidas.



Figura 04 – Assistente de linguagem intermediando conversa entre militar e habitante local.

³³ Em material de treinamento especializado da ONU para especialistas em missões (UM STM-MEoM- 2.2).

Muitos soldados da paz já entenderam, muitas vezes por passarem por dificuldades, que há diferentes vieses em culturas. Perceberam que por estarem acompanhados de representantes locais que conheciam bem os costumes e a língua local, isto demonstrava o respeito que tinham por determinado povo, e ganhando vantagem no processo de comunicação. Receptividade e boa vontade ajudam demais quando não se conhece bem um idioma.

Ademais, o conhecimento que os assistentes de linguagem acumulam com o passar dos anos é de grande relevância para o pessoal militar e civil que chega a área de missão. No caso dos militares desdobrados em área de conflito, a ligação entre o líder comunitário local com o recém-chegado militar será feita através do assistente de linguagem, familiarizando-os com os contatos importantes em determinada área da missão. Assim, os LA se tornam figuras indispensáveis em momentos de rotação de contingentes, observadores militares, pessoal civil engajado no processo de pacificação etc. Eles, de certa forma, ajudam a preparar o terreno para os que chegam, fazendo uma ponte com os contatos locais chaves e com o pessoal que deixa a missão.

2.3 O Perfil Desejável para um Assistente de Linguagem em Missões de Paz da ONU

A comunicação em outro país pode ser correta³⁴ ou permeada de erros, corroborando com o sucesso ou insucesso de uma importante missão de paz. O trabalho dos assistentes de linguagem é justamente o de construir uma ponte de comunicação entre as partes conflitantes, permitindo o andamento adequado das negociações dos acordos de paz. Os assistentes de linguagem que trabalham com observadores militares da ONU

³⁴ O termo “correta” se refere aos meios adequados para se estabelecer a comunicação no terreno.

(UNMO) têm um papel vital neste processo, cujas condições são, em sua maioria, perigosas e estão em constante mudança. Essas mesmas condições requerem que os assistentes de linguagem demonstrem habilidades como coragem e persuasão. Junto com os observadores militares desarmados no terreno, eles formam uma equipe de trabalho.

Os pré-requisitos primários para o emprego bem sucedido de um assistente de linguagem são proficiência e competência linguística, e, ainda, atitudes desprovidas de qualquer preconceito. Desnecessário dizer que o possível assistente de linguagem deva ser bilíngue no que tange às línguas de partida e chegada.

É importante que haja um adequado processo de seleção e entrevista oral para que a avaliação abranja o conhecimento geral e a aptidão para interpretação dos futuros assistentes de linguagem.

Igualmente, o futuro LA deve demonstrar competência para trabalhar de forma rápida e precisa. Outro fator seria o de encontrar candidatos à função que não tenham qualquer tipo de ressalva cultural ou religiosa, pois isto afetaria, sobremaneira, a qualidade final da interpretação e a missão como um todo. Talvez, este seja um dos requisitos mais difíceis de ser preenchido.



Figura 05 – LA da BRAENGCOY 16 na MINUSTAH, acompanhados pelo Chefe da Seção de Intérpretes.

Os LAs empregados na UNPROFOR³⁵ I e II, na antiga Iugoslávia, eram habitantes locais classificados em postos³⁶ de acordo com suas experiências anteriores. Conforme o esperado, eles tinham certo grau de educação formal, mas não tinham nenhum treinamento prévio em interpretação ou tradução.

De acordo com o documento VA Nr UNMISS-GS-13-116, de 04 de novembro de 2013, emitido pela UNMISS³⁷, observa-se que a missão no Sudão do Sul estabeleceu, em consonância com as diretrizes emanadas pela ONU, os critérios para a candidatura de sudaneses ao cargo de assistentes de linguagem oferecido naquela missão. Cabe ressaltar que as mulheres, igualmente qualificadas, receberiam prioridade durante o processo seletivo, devido ao aporte documental³⁸ emanado pela ONU.

³⁵ Força de Proteção das Nações Unidas na Iugoslávia.

³⁶ Os cargos variavam entre GSL-2 e GSL-5, conforme o preconizado pela ONU e a Missão.

³⁷ Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul.

³⁸ DPKO Under-Secretary General's Policy Statement on Gender Mainstreaming.

Para ilustrar este assunto, vejamos, a seguir, a descrição das tarefas a serem desempenhadas pelos LAs, supervisionados pelos UNPOL³⁹ e MLO⁴⁰ na UNMISS. São elas:

1. Prover o serviço de interpretação, em reuniões e conferências entre representantes da ONU e líderes locais, no par de idiomas árabe < > inglês ou de dialeto local para inglês, e vice-versa;
2. Executar tradução à prima vista (TPV) e tradução escrita de documentos relevantes para o mandato da UNMISS;
3. Coordenar e agendar reuniões, preparando minutas, se forem necessárias;
4. Escrever mensagens em árabe e inglês;
5. Organizar o sistema de arquivos com materiais relevantes para o local de trabalho;
6. Prestar apoio administrativo de forma abrangente e oportuna;
7. Acompanhar as patrulhas de longa e curta distância da ONU; e
8. Desempenhar quaisquer tarefas conforme solicitação.

A execução das atividades supracitadas é reforçada pela análise das competências que os candidatos ao cargo de LA deverão demonstrar. Vejamos abaixo as seguintes competências essenciais definidas pela ONU:

1. Profissionalismo⁴¹;

³⁹ *Polícia das Nações Unidas.*

⁴⁰ *Oficial de ligação militar.*

⁴¹ *Habilidade para trabalhar, independente de supervisão, e permanecer calmo diante de situações estressantes.*

2. Orientação ao cliente⁴²;
3. Comunicação⁴³;
4. Trabalho em equipe⁴⁴; e
5. Planejamento e Organização⁴⁵.

Ainda, na tentativa de se estabelecer um padrão de qualidade para a candidatura dos habitantes locais ao cargo de LA, exigem-se, ainda, qualificações como:

1. Educação – diploma de ensino médio ou superior. É desejável, e não mandatório, que se tenha treinamento especializado em tradução e interpretação;
2. Experiência prévia – desejável quatro anos de experiência na área, com alto grau de capacidade analítica e, ainda, se possível, experiência de trabalho em ONG e/ou ONU;
3. Conhecimentos linguísticos – Fluência escrita e oral em inglês e árabe. Conhecimento de dinka⁴⁶ é essencial; e
4. Outras habilidades – carteira de motorista na validade; altamente desejável.

⁴² Habilidade para desenvolver e manter relações de trabalho eficazes com subordinados, pares e superiores.

⁴³ Habilidade para escrever de forma clara e concisa, e ainda, para se comunicar oralmente de maneira eficaz.

⁴⁴ Nítida inteligência interpessoal. Habilidade para trabalhar em ambiente multicultural e multiétnico, com demonstrada sensibilidade e respeito à diversidade. Ainda, abarca a competência de orientação ao cliente.

⁴⁵ Habilidade para planejar o próprio trabalho de forma eficaz, sob estresse, sabendo priorizar as atividades e lidar com múltiplas tarefas e prazos exíguos.

⁴⁶ Língua falada por grupo étnico do Sudão do Sul, habitando a região do Bahr al-Ghazal, Junqali e partes do Cordofão do Sul e do Alto Nilo.



Figura 06 – Observadores militares acompanhados por LA, em patrulha no Sudão do Sul.

Ao analisarmos o perfil profissiográfico para o assistente de linguagem a ser empregado no terreno, em especial, nesse caso do Sudão do Sul, percebemos que há uma grande disparidade entre a realidade e o ideal. Em conversas com ex-integrantes de missões de paz em que havia a presença do LA, fica caracterizado que o uso real do LA está muito aquém do que o solicitado por essa oferta de vaga para LA na missão do Sudão do Sul. Ao acompanharmos de perto o trabalho e conhecermos o histórico dos habitantes locais, mormente empregados nessa função, vemos que, na maioria das vezes, o LA completou somente o ensino médio nunca trabalhou com tradução e/ou interpretação, aprendeu a se comunicar em inglês com todos os problemas de pronúncia possíveis, o que não significa conhecer a língua com profundidade para ser empregado como tradutor/intérprete e não apresenta conhecimentos de planejamento organizacional ou mesmo habilidade para trabalhar em equipe. Afora muitos outros

problemas⁴⁷ que ocorrem durante o emprego do LA em missões de paz, fica evidente que o uso do assistente de linguagem pode apresentar riscos ao cumprimento da missão dos militares e civis engajados no processo de pacificação de uma área de conflito.

2.3 Riscos no Emprego do Assistente de Linguagem em Missões De Paz Da Onu

As negociações em missão de paz são muito mais complexas do que em circunstâncias normais devido à tensão política e social, geralmente caracterizada por rumores, desconfiança, preconceitos, estereótipos negativos, etc. O negociador terá que se comunicar com pessoas de outra cultura, sem compartilhar assim o mesmo idioma, e vivenciando situações de estresse, em determinado contexto em que as pessoas se tornam facilmente irritáveis. Por conta disso, se deposita muita confiança no trabalho daquele que irá apoiar a comunicação: o intermediário linguístico.

Quando se trabalha com intérpretes não profissionais durante as missões de paz, há o risco inerente de represálias aliadas ao estresse de se trabalhar em áreas perigosas. Ademais, estão igualmente presentes riscos capazes de manchar a imagem do pessoal diretamente envolvido na resolução do conflito, a imagem do país contribuinte com tropa, militares ou mesmo civis, e, por fim, a imagem da missão com um todo. Isso sem contar os danos colaterais advindos da não observância de princípios como neutralidade, imparcialidade etc. Assim, podemos citar riscos como convicções religiosas e partidarismos políticos-ideológicos, etnia, motivação, grau de envolvimento com a situação-problema, comunicabilidade e confidencialidade.

⁴⁷ *Falta de comprometimento com o trabalho, atrasos frequentes, faltas não justificadas, confiabilidade, e discrição.*

Nas missões, por exemplo, pode ser que haja algum episódio em que o assistente de linguagem queira anotar determinada informação durante uma entrevista com um líder de comunidade local e um observador militar. Se essa informação for relativa a assunto sensível, é possível, e não tão raro quanto se pensa, que as notas sobre aquela informação sejam confiscadas durante a passagem do LA e do observador militar por um posto de verificação ao longo do percurso de volta para a base⁴⁸.



Figura 07 - Observador militar entrevistando habitante local com o apoio do LA.

É, então, extremamente importante saber que as notas eventualmente tomadas por assistentes de linguagem devem ser entregues ao militar ou civil responsável, e se possível, imediatamente destruídas, a fim de evitar complicações para os indivíduos envolvidos e para a missão em si.

Outro ponto relevante para se abordar é o grau de confidencialidade e discrição do assistente de linguagem. Vale lembrar que o LA é um

⁴⁸ Na questão envolvendo bósnios e sérvios, na antiga Iugoslávia, há relatos de vários episódios como esse, inclusive há um que cita o confisco de notas de um negociador da ONU durante sua passagem pelo posto de verificação montado em uma estrada.

habitante local que presta serviços de tradução/interpretação para a missão. Se o LA é local, é preciso, então, que a célula de inteligência/informações da missão tenha conhecimento da vida pregressa do LA, bem como um controle bastante aproximado de seus atos durante a prestação do serviço. Qualquer ruído de comunicação neste ponto poderá causar um pequeno ou grande dano à missão, que nem sempre terá como ser revertido. Informações confidenciais não deverão ser discutidas na frente dos LA, garantindo, assim, a segurança da missão e do próprio assistente de linguagem em serviço.



Figura 08 – Assistente de linguagem utilizando colete e capacete, como os militares, por questões de segurança.

Vejamos um incidente real que ocorreu com uma equipe da ONU, na MONUSCO, há alguns anos, e que serve de lição aprendida no que se refere ao uso do assistente de linguagem (LA). Uma equipe composta por

representantes da célula de assuntos civis e observadores militares tentava conduzir uma inquirição/entrevista acerca de uma emboscada, em que algumas pessoas foram roubadas e outras assassinadas. A equipe da ONU tinha por missão o levantamento de informações relativas ao ocorrido e, assim, decidiu falar com o grupo rebelde mais forte daquela área. Como eles vinham de outro local, a equipe da ONU precisava de três LA: o líder da equipe da ONU falava em inglês, enquanto o primeiro LA traduzia para o árabe; o segundo LA retraduzia para um dialeto local; e o terceiro LA traduzia para a língua local falada pelo grupo rebelde. A equipe da ONU começou a entrevista de forma progressiva, com saudações e pequenas conversas. Após uma hora de socialização, o líder da equipe expôs a questão chave. “Vocês são o grupo mais forte desta área. Com certeza, vocês podem nos ajudar dizendo quem cometeu o crime”. Assim que os três LA terminaram suas interpretações, a atmosfera mudou subitamente, sem sorrisos, e com expressões faciais carregadas. Para agravar, o líder da equipe sentiu o cano frio de uma arma contra sua cabeça. Depois de um longo e congelante minuto, o chefe dos rebeldes começou a gargalhar e falar com os outros. Como ele sabia um pouco de árabe, mencionou que o primeiro LA cometera um erro de interpretação ao transmitir a mensagem da ONU; em vez de manter o sentido original, ele traduzira o seguinte: “Eu sei que vocês cometeram esse crime”. (UN CIMIC – STM, 2014) – Traduzido pelo autor⁴⁹.

⁴⁹ *Here is a real incident that occurred in MONUSCO a few years ago to a UN team, and that could be useful to display here as a “Lessons learned” when it comes to working with Language assistant (TA). A Team composed of civil affairs and MILOBS officers was trying to make an inquiry about an ambush where some people had been robbed and some of them killed. The UN Team was tasked to find out any relevant information about this drama and decided to meet with the toughest rebel group stationed in the area. As they were from another place, the UN Team needed three LAs: UN-Team leader was speaking in English, the 1st LA was translating in Arabic, the 2nd LA was retranslating in a local dialect and the 3rd one was translating in the local language spoken by the rebel group. The UN Team started progressively, with greetings and small talks. After one hour of socialisation, the Team leader put the question on the table for which they came. “You are the strongest group in the area. For sure, you can help us by telling us who perpetrated the crime”. After the three LAs finished their translation, the atmosphere suddenly changed, no more smiles, closed expressions*



Figura 09 – Observadores militares e LA em patrulha no Sudão

A partir do que foi descrito no parágrafo anterior, podemos estabelecer duas hipóteses: ou o assistente de linguagem pereceu no processo de tradução/interpretação por não ter bom domínio das línguas de trabalho, ou o mesmo LA absteve-se da imparcialidade, com a qual deverá sempre atuar, e resolveu emitir seu próprio juízo da situação, culpando o grupo rebelde pelo crime. É, assim, igualmente importante que os usuários dos serviços de interpretação providos pelos assistentes de linguagem em missões de paz, sempre conversem previamente com seus LAs, estabelecendo critérios e *modus operandi* a ser seguido durante os eventos, a fim de evitar possíveis danos colaterais, resultando em algo perigosamente imprevisível.

Episódios, como esse da MONUSCO, podem ser extrapolados em

on their faces. To top it all, the Team leader felt the cold barrel cold of a gun behind his head. After one long minute of frozen situation, the chief of the rebels started to laugh and to talk with the others. As he knew a little bit of Arabic, he pointed out that the 1st LA mistranslated the UN sayings; instead of the original meaning, he translated "I know you did perpetrate the crime".

conceito e possibilidades, nos fazendo refletir sobre as possíveis causas de eventos como os do genocídio ocorrido em Ruanda e o massacre em Wali Kali, na fronteira do Congo com Ruanda. Ambas as atrocidades podem ter como uma de suas causas a questão da inabilidade das tropas, militares ou civis que atuavam na região do conflito em se comunicar no idioma/dialeto local, e, por conseguinte, utilizar de forma indevida o assistente de linguagem como ponte de comunicação entre as diferentes culturas e línguas. Será que os habitantes locais utilizados naqueles momentos como LA foram imparciais? Tinham bom domínio das línguas de trabalho? Preparo mínimo para atuar na área tradutores e/ou intérpretes? São questionamentos pertinentes, e cujas respostas poderiam ou não ajudar a evitar ou prevenir os fracassos que marcaram a história da humanidade e das missões de paz.

Muitos dos assistentes de linguagem empregados em missões de paz em todo o mundo passam ou passaram previamente por experiências traumáticas, sejam elas diretas ou indiretas. Perseguição, tortura, terrorismo físico ou psicológico, e exílio são algumas das cicatrizes psicológicas que podem ser refletidas em dificuldades familiares ou aumento do nível de estresse. Diante desse quadro, muitos LA não seriam uma opção segura para o bom andamento da missão, cumprimento do mandato e do objetivo final, visto que estariam corrompidos por suas necessidades básicas e por seu instinto natural de autopreservação.

É vital que os atores das missões de paz presentes em área de conflito, incluindo os assistentes de linguagem sejam desprovidos de qualquer tipo de preconceito, em sua acepção básica de pré-definição. Para bem ilustrar essa questão, podemos citar um caso em que observadores militares recusaram o serviço de determinado LA, pois o mesmo pertencia a uma família que pleiteava a posse de um terreno, objeto de litígio entre

as partes envolvidas. Decisão acertada e crucial para a resolução final da disputa.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidenciado que o assistente de linguagem (*language assistant*) contratado para exercer a função relativa às áreas de tradução e interpretação em missões de paz, ou em qualquer outra missão, precisa ter uma preparação prévia que acolha as especificidades deste campo de estudo da Linguística Aplicada⁵⁰. Na história mundial, no que tange à prestação do serviço de tradução e interpretação, observamos que muitos acordos de paz foram selados devido aos bons serviços executados; entretanto, conflitos eclodiram e situações se agravaram, também, por conta de maus serviços de interpretação e tradução. Um erro de interpretação em uma negociação do processo de paz pode gerar grande mal-estar entre as partes envolvidas, e, deste modo, indeferir a solução do problema em questão. Perdas poderão ser irreversíveis e danos irreparáveis, sejam no aspecto humano, material ou institucional.

Deste modo, é fácil concordar plenamente com Tassini (2012) e Guillet (2012) que tradutores e intérpretes nunca poderão ser formados da noite para o dia. A inexperiência aliada à simples boa vontade não poderá dar conta de todos os aspectos técnicos necessários para que se preste o devido apoio linguístico. A experiência com os pares de idiomas de trabalho, culturas diferentes e conhecimento de mundo contam demasiado no desempenho deste tipo de profissional, e isto leva tempo.

Traduzir não se restringe à operação elementar da busca da correspondência dos vocábulos. Arte, muito mais complexa e sutil, deverá harmonizar aquelas duas outras, já de si tão delicadas, a de ler e a de

50 Em DUBOIS, J. *Dicionário de linguística*. São Paulo: Cultrix, 1978.

escrever (SILVEIRA, 2004). O que para muitos parece ser muito fácil ou não precisa de tanta atenção por ser um serviço secundário, é na verdade parte essencial do processo de resolução de conflitos. Está presente, quase sempre, nas fases de negociação/mediação, bem como em atividades de levantamento de dados locais, monitoramento da situação etc.

Para Kelly e Zetsche (2012), não há desafio intelectual maior do que construir pontes de significados entre os diferentes idiomas, preservando, porém suas individualidades linguísticas e suas identidades culturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EDWARDS, Victoria. The Role of Communication in Peace and Relief Mission Negotiations. In Translation Journal. 2001.
- FONTOURA, Paulo Roberto C. T. Brasil: 60 anos de operações de paz. 1ª ed. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, 2009.
- GUILLET, Jaime. Interpreters and translators: stories of people who've done it. 101 Publishing. 2012.
- KELLY, Nataly; ETZSCHE, Jost. Found in translation: how language shapes our lives and transforms the world. 1ª ed. Perigee, 2012.
- KELLY, Michael; BAKER, Catherine. Interpreting the Peace – Peace Operations, Conflict and Language in Bosnia-Herzegovina. Palgrave Macmillan, 2013.
- SILVEIRA, Brenno. A arte de traduzir. São Paulo: Melhoramentos, 2004.
- TASSINI, Adriana. The translator training textbook. GTI, 2012.
- UNITED NATIONS. UN Peacekeeping PDT Standards, Specialized Training Material for Military Experts on Mission. 1st Edition, 2009.
- UNITED NATIONS. UN Civil-Military Coordination (UN-CIMIC) Specialized Training Materials. 1st ed. (2014)
- LEITURA COMPLEMENTAR
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (org.). Brasil em missões de paz. São Paulo: Usina do Livro, 2005.
- FAZLI, Shah. Interpreter. Kindle edition, 2012.
- HARI, Daoud. The Translator: A Tribesman's Memoir in Darfur. Penguin Books, 2008.
- PHELAN, Mary. The interpreter's resource. UK: Kindle, 2001.
- SAMUELSSON-BROWN, Geoffrey. A practical guide for translators. 5ª ed. UK, 2010.
- TAYLOR-BOULADON, Valerie. Conference interpreting: principles and practice. 3ª ed. Austrália, 2011.



■ PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DE EQUIPES MÓVEIS DE TREINAMENTO (EMT)

Cel José Ricardo Vendramin Nunes

Ten Cel Carlos Alberto Cavalcanti

RESUMO

O artigo pretende apresentar o conceito de Equipes Móveis de Treinamento (EMT), bem como demonstrá-lo como projeto já elaborado e implementado no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Apontou-se exemplos de modelos existentes e as diferenças com o caso brasileiro. As experiências colhidas pelo CCOPAB em Angola foram sintetizadas.

Palavras-chaves: Equipes Móveis de Treinamento (EMT), CCOPAB, Operações de Paz.

1. INTRODUÇÃO

O conceito de equipes móveis de treinamento (EMT) não é novo. De fato, equipes móveis de treinamento vêm sendo utilizadas com êxito por uma série de países, como instrumento de apoio e cooperação internacional que possibilitam uma maior inserção internacional e avançam uma agenda positiva.

A título de ilustração, podem ser citados exemplos consumados de programas de longo prazo (de cinco anos ou mais) levados a cabo pelos

Estados Unidos da América (Programa ACOTA¹ do Departamento de Defesa e programa GPOI² do Departamento de Estado), em que equipes de treinamento são desdobradas em países anfitriões que manifestam o desejo de receber treinamento de militar convencional (Programa ACOTA) ou treinamento com base no material das Nações Unidas (Programa GPOI), ambos para desdobramento em Operações de Manutenção da Paz (OMP) da ONU. Esses programas envolvem diversas modalidades de apoio que podem ser constituídas na presença de instrutores permanentes no país apoiado, no melhoramento de infraestrutura de centros de treinamento e no emprego de EMT. O Canadá também tem um amplo programa de cooperação com dezenas de países no emprego de EMT, bem como um considerável número de países europeus que estabeleceram acordos bilaterais com nações africanas.

A despeito da envergadura desses programas, dos enormes recursos humanos e financeiros alocados, o Departamento de Operações de Paz (DPKO, *Department of Peacekeeping Operations*) da ONU vê com reservas os programas existentes, seja por travestirem com dificuldade interesses nacionais, seja pela não adoção completa das diretrizes e materiais de treinamento do DPKO. Acrescente-se, ainda, o fato de que, na visão do DPKO, Unidades e indivíduos treinados nesses programas nem sempre apresentam o desempenho visualizado na execução da missão de paz, subtraindo credibilidade dessas atividades.

O presente artigo pretende discutir a viabilidade do emprego de EMT como mecanismo de cooperação brasileiro para treinamento de militares, policiais e civis de nações amigas baseado na orientação, temática, metodologia e currículo oferecidos pelo DPKO aos Estados-Membros da

1 *African Contingence Operations Training and Assistance*. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/203841.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

2 *Global Peace Operations Initiative*. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

ONU. Alavancando esse projeto, o CCOPAB seria a instituição que faria a preparação e o gerenciamento desse tipo de atividade, utilizando como plataforma seus recursos humanos e expertise no assunto.

Se forem bem selecionadas e preparadas pelo CCOPAB, orientadas pelos escalões enquadrantes das Forças Armadas e Ministério da Defesa e em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores, as EMT podem se tornar um meio valioso para a aproximação e influência positiva sobre nações amigas. O Brasil é um ator reconhecido na comunidade internacional por suas posições independentes e por sua solidariedade. No âmbito das Nações Unidas, o país é relevante devido às contribuições com contingentes realizadas na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, *United Nations Stabilization Mission in Haiti*) e na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, *United Nations Interim Force in Lebanon*) e com militares e policiais individualmente desdobrados em significativo número de missões de paz da ONU. Tudo isso se traduz em credibilidade e legitimidade que facilitam e abrem caminho para o emprego da EMT.

2. ORGANIZAÇÃO DAS EQUIPES MÓVEIS DE TREINAMENTO (EMT)

A organização e a estrutura de uma EMT seriam naturalmente objeto de estudo em face da necessidade de treinamento apresentada pela nação amiga e pelas determinações e orientações a serem recebidas pelos escalões superiores, incluindo-se a seleção de nações amigas alvo desta iniciativa.

Entretanto, para fins de planejamento e com base nas atividades de EMT implementadas pelo próprio Serviço de Treinamento Integrado

(ITS, *Integrated Training Service*) do DPKO, uma proposta de composição de equipe considera a presença de militares das três Forças Singulares reforçada ou não por elementos de polícia e civis, num total de quatro elementos:

- Líder da EMT (também instrutor): Um Tenente-Coronel ou Major com curso de Estado-Maior (equivalente para a Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira);
- Instrutor: Um Major ou Capitão aperfeiçoado (equivalente para a Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira);
- Instrutor: Um Capitão aperfeiçoado (ou Capitão-Tenente);
- Ecônomo (também instrutor): Um Capitão (ou Capitão-Tenente);
- Observações: 1) representantes do segmento feminino agregam valor a EMT; 2) os integrantes da equipe devem ter disponibilidade de participação na EMT superior a seis meses.
- Com relação à qualificação dos integrantes da EMT, visualiza-se os seguintes aspectos:
- Como mínimo, três anos de experiência como instrutor, tomando-se ao menos um ano como instrutor/facilitador em assuntos de manutenção da paz do DPKO, preferencialmente no CCOPAB;
- Domínio completo dos materiais de treinamento das Nações Unidas: 1) módulos básicos de treinamento, em particular do *Core Pre-deployment Training Materials* (CPTM) e 2) módulos de treinamento especializados (*Specialized Training Materials* (STM) para observadores militares, oficiais de Estado-Maior (EM) do Quartel-General (QG) do Componente Militar, policiais militares, oficiais de coordenação civil-militar do

QG do Componente Militar e do Estado-Maior da Missão, treinamento coletivo de EM de batalhão de infantaria e em proteção de civis no nível operacional e tático;

- Possuir, ao menos, um ano de desdobramento em operações de paz da ONU;
- Possuir fluência no idioma Inglês (um segundo idioma como Espanhol é desejável);
- Ter realizado os cursos individuais obrigatórios da ONU, especialmente os relativos a segurança e a gênero, comumente estabelecidos para todos os participantes de missões da ONU.

O CCOPAB necessitará passar por um processo de reajuste de seu Plano Geral de Ensino (PGE) para atender possíveis demandas geradas por acordos entre o Brasil e nações amigas. Para o corrente ano, o Centro tem a capacidade de enviar até 2 (duas) EMT, no máximo. Sendo aprovadas e ativadas as EMT, o PGE 2015 poderá incluir um número superior de atividades.

Instrutores e monitores das Forças Singulares e de órgãos e agências do Estado poderão fazer parte das EMT, segundo a natureza do treinamento. Neste caso, o CCOPAB apresentará ao Ministério da Defesa, via canal de comando, as necessidades de apoio e fará o treinamento de instrutores externos para compor as EMT.

3. POSSIBILIDADES DE UMA EMT

As EMT podem tomar diversos formatos, sempre usando a plataforma de materiais didáticos e metodologia do DPKO:

- Apoio à criação de cursos, desenvolvimento de currículos, técnicas de ensino e processos de avaliação;

- Treinamento de instrutores nacionais e regionais para multiplicação do conhecimento;
- Montagem de exercícios no terreno;
- Orientação técnica de treinamento e desenvolvimento de capacidades.



Foto 1: EMT do CCOPAB na Colômbia no Curso de staff officer

A duração do treinamento ministrado deve variar em função das necessidades de instrução e da disponibilidade de tempo e qualificação de instruendos. Como dado de planejamento, por exemplo, é razoável afirmar que o treinamento básico do DPKO (CPTM) pode ser conduzido em uma semana e que os treinamentos especializados para observadores militares e oficiais de Estado-Maior (EM) são exequíveis em 2 (duas) semanas.

Para a otimização da atividade da EMT, é sempre interessante a reunião da audiência em um ponto central do país anfitrião. Normalmente, o custo-benefício de uma EMT será maior se uma audiência regional puder ser reunida em um país anfitrião.



Foto 2: EMT do CCOPAB na Colômbia

O emprego de EMT também pode ser inserido em um contexto de complementaridade com outras atividades de ensino realizadas no CCOPAB, de forma que estudantes internacionais participantes de estágios no Centro funcionem como elo entre o seus sistemas nacionais de treinamento e as EMT.

Por outro lado, o envio de EMT pode fomentar o interesse crescente nos estágios e eventos levados a cabo pelo CCOPAB e suas estruturas superiores.

4. BREVE ANÁLISE DE POTENCIAIS NAÇÕES AMIGAS RECEPTORAS DE EMT

De um ponto de vista estritamente técnico, com o conhecimento existente sobre o status de treinamento e desempenho de países contribuintes com tropa e polícia para operações de paz da ONU e, ainda,

considerando o expressado na Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI) e na Estratégia Nacional de Defesa, sugere-se o envio de EMT a:

- América Latina: Guatemala e Paraguai (onde já existem missões de instrução brasileira), Bolívia, Peru, Equador e, potencialmente, Colômbia, em um futuro próximo, caso prospere o acordo de paz ora em curso;
- África: Angola, Moçambique, Namíbia, Libéria, Serra Leoa, Camarões e Togo;
- Ásia/Oceania: Timor Leste.

Como unidade executora, é óbvio afirmar que não cabe ao CCOPAB a seleção de países, incumbência funcional dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, mas meramente a expressão de sugestões sob o ângulo da análise técnica de treinamento.

5. SUSTENTABILIDADE

O CCOPAB visualiza as EMT como atividade permanente integrada ao PGE e atividade-chave para a atualização de conhecimentos, compilação e análise de melhores práticas e produção limitada de artigos relacionados à doutrina, ao desenvolvimento de habilidades dos quadros e à projeção internacional.

O Centro tem condições de promover os ajustes necessários para a adequação ao emprego de EMT, contando com a orientação e planejamento dos órgãos superiores. Além de possíveis demandas inopinadas, as EMT como atividade permanente do CCOPAB, podem ser planejadas no ano anterior à execução, não representando óbice ao core do PGE (treinamento de contingentes e de observadores militares e oficiais de EM do Quartel-

General de um Componente Militar). Em resumo, na ótica deste Centro, a atividade é sustentável.

Idealmente, contudo, seria imperioso entender as EMTs como parte de um esforço de cooperação internacional que nem sempre produz resultados imediatos, e a depender do país alvo e da audiência a ser treinada, por vezes, requer repetição e prosseguimento. Ações diplomáticas e de comunicação social são, normalmente, fatores essenciais para o sucesso de EMT.

Tendo em vista potenciais nações amigas com baixa capacidade logístico-administrativa, cooperação trilateral também pode ser explorada se um terceiro país (outro que não seja o Brasil e o país receptor da EMT) arque com os custos de transporte internacional, alojamento e alimentação dos estudantes, enquanto que o Brasil custearia integralmente o desdobramento de sua EMT. Como afirmado anteriormente, a avaliação político-estratégica será idealmente realizada pelos ministérios competentes.

Uma estimativa média dos custos para desdobramento de uma EMT, conforme a composição sugerida no item 2 (**ORGANIZAÇÃO DAS EQUIPES MÓVEIS DE TREINAMENTO (EMT)**) por uma semana, incluindo passagem aérea em classe econômica e diárias para alimentação e hospedagem poderia girar em torno de USD 14.000,00 (quatorze mil dólares) na América Latina e USD 19.000,00 (dezenove mil dólares) na África. Ao interessar-se pelo conceito de EMT, o Ministério da Defesa acenou com a possibilidade de custear o desdobramento de até duas EMT no ano de 2014. Avanços subsequentes, a partir de 2015, entretanto, poderiam indicar a possibilidade de custeio pelo Ministério das Relações Exteriores, via Agência Brasileira de Cooperação.

6. A EXPERIÊNCIA DO CCOPAB EM ANGOLA

As Forças Armadas de Angola estão se estruturando para enviar, num futuro próximo, militares em condições de atuar em Operações de Manutenção da Paz a cargo da ONU (OMP/ONU). Seguindo a sua proposta de implementação de EMT, o CCOPAB enviou, em dezembro de 2014, uma equipe para ministrar o Curso de Introdução à Ação contra Minas em OMP e, em maio de 2015, outra equipe para ministrar o Curso de Preparação para Comandantes de Subunidade e Pelotão (EPCOSUPEL). Recentemente, no período de 15 de agosto a 04 de setembro de 2015, o CCOPAB enviou a sua terceira equipe móvel de treinamento para ministrar o Curso de Preparação para Comandantes de Organizações Militares e Estado-Maior (EPCOEM), contribuindo, assim, para esse processo de capacitação dos angolanos. Nesse último curso, a transmissão de conhecimentos e experiências de militares brasileiros foi de suma importância para os angolanos, possibilitando, desta forma, que a experiência brasileira e os ensinamentos do CCOPAB façam parte da formação angolana para as futuras OMP/ONU.

Do ponto de vista dos integrantes da EMT/CCOPAB, foi uma experiência muito importante. Travar contato com militares de outra nação em um assunto tão importante e atual como as OMP/ONU, na função de instrutores e multiplicadores de conhecimento, foi de imensa valia profissional.



Fotos: EMT CCOPAB em Angola ministrando o Curso de Introdução à Ação contra Minas em OMP

A preparação intelectual da Equipe Móvel de Treinamento foi favorecida, sobretudo, pelo fato de os militares já estarem familiarizados com os assuntos que foram ministrados no referido estágio e por todos os integrantes já possuírem experiência em Operações de Manutenção da Paz sob a égide das Nações Unidas. A missão foi facilitada pelo fato da Angola falar o idioma português.

O Brasil e, em particular, o Exército Brasileiro gozam de excelente conceito junto aos militares das Forças Armadas Angolanas. A importância, a atenção e o apoio às atividades desenvolvidas pela Equipe Móvel de Treinamento do CCOPAB em todas as ocasiões em território angolano caracterizaram tal fato.

7. CONCLUSÃO

No último relatório de análise global de treinamento conduzido pelo DPKO, em 2013, fica patente uma deficiência geral em treinamento, notadamente, do conhecimento relacionado ao pacote de treinamento básico da ONU, o CPTM. Essa deficiência é crítica para civis, mas também é significativa para policiais e militares. A ONU estimula os Estados-

Membros, comprovadamente capazes e com experiência em missões de paz geridas pelo *DPKO*, a promover entendimentos para apoiar países contribuintes com tropas e indivíduos, bem como a apoiar aqueles com potencial e interesse em tornar-se contribuintes.

O Brasil é seguramente relevante para o *DPKO*, goza de justa credibilidade e legitimidade e pode vir a ser reconhecido como um ativo promotor da doutrina de operações de paz da ONU, com as vantagens advindas da projeção internacional.

As EMT poderão constituir-se em um vetor eficaz de disseminação de uma imagem competente e positiva do país e ainda tornar-se um elemento de real importância para um número de nações amigas deficientes em treinamento e preparação para missões de paz lideradas pelo *DPKO*. Os resultados obtidos pela EMT do CCOPAB em Angola comprovaram esta conclusão. Outras variáveis poderão ser adicionadas neste processo, como a participação de EMT em países de língua não portuguesa ou a constituição de uma equipe binacional. E sob estas condições, novas lições poderão ser absorvidas e implementadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Programas de Equipes Móveis de Treinamento (EMT) do *Global Peace Operations Initiative* (GPOI), do Departamento de Estado dos EUA.

Programas de EMT do *African Contingence Operations Training and Assistance* (ACOTA), do Departamento de Defesa dos EUA.

Core Pre Deployment Training Materials (CPTM), do *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), da ONU.

Specialized Training Materials (STM), do *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), da ONU.



■ APRESENTAÇÃO DA PREPARAÇÃO OPERACIONAL DO BRASIL E DA FRANÇA

TC Gery Mangez³

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar os princípios gerais da preparação operacional, da maneira como são definidos no âmbito dos Exércitos Brasileiro e Francês, em função de suas próprias estruturas e dos desafios, os quais cada país vive ou que podem vir a passar, em relação aos desdobramentos em território nacional ou nos teatros de operações no exterior, como dentro do contexto das missões de paz em particular.

Palavras-chaves: Preparação operacional, treinamento, desdobramento, formação.

1. PREÂMBULO

Brasil e França têm uma velha amizade que mudou de escala com a construção de uma parceria estratégica ambiciosa, lançada em 2006, pelos presidentes Lula e Chirac.

Na parte da Defesa e da Segurança, entre os inúmeros projetos em comum, a França designou um oficial em agosto de 2013, na qualidade de conselheiro técnico, para trabalhar no Centro Conjunto de Operações

3 *Oficial de Intercâmbio do Exército Francês*

de Paz do Brasil (CCOPAB), reforçando, desta maneira, a cooperação no âmbito das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, as quais têm uma ativa participação dos dois países.

Em complemento aos habituais planos de cooperação anuais assinados conjuntamente pelas Forças Armadas dos dois países, este tipo de cooperação técnica, que se perpetua no tempo, enseja uma melhor interoperabilidade e permite também um reforço da aculturação entre os dois exércitos.

Por meio da presença de um oficial francês no CCOPAB, unidade que possui vocação conjunta, mas que tem o Exército Brasileiro como líder das atividades, é interessante, hoje em dia, colocar em perspectiva os diferentes processos de preparação operacional terrestre em função das missões que os dois países conduzem cotidianamente.

Antes de mais nada, é necessário ter em mente este processo, visto à luz de um exército profissional no lado da França e um exército de conscrição no Brasil, com as estruturas e missões diferentes.

2. AS ESTRUTURAS DOS DOIS EXÉRCITOS

2.1. As estruturas do Exército Brasileiro

O Exército Brasileiro conta hoje com um efetivo aproximado de 200 mil militares. É necessário salientar que, em média, as unidades de combate são constituídas por 2/3 (dois terços) de seu efetivo de soldados profissionais, e, o último terço, de conscritos.

O Exército Brasileiro desenvolve capacidades para atender a três requisitos simultaneamente: garantia da defesa do território; projeção de poder a fim de assegurar interesses vitais; e atendimento às demandas da

política exterior em favor da segurança, da paz internacional e da integração regional.

A Força Terrestre contribui, ainda, para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social.

2.2. As estruturas do Exército Francês

O Exército Francês emprega 115.000 soldados. Todos os soldados são, agora, considerados profissionais, seguindo a suspensão da conscrição na França, em 1996.

As missões do Exército Francês são numerosas em matéria de segurança geral e de serviço público no território francês (missões internas, em metrópoles e ultramarinas) e participa das operações de apoio à população (catástrofes naturais).

No exterior, o Exército Francês garante a segurança e a evacuação de nacionais franceses e europeus, caso o ambiente se torne inseguro. A Força Terrestre estabiliza os teatros de operação e ajuda as populações civis. A Força Terrestre, ainda, acompanha militarmente os governos legítimos com o restabelecimento e, depois, garantindo um nível de segurança satisfatório, em respeito aos acordos internacionais.

3. OS CONTRATOS OPERACIONAIS

3.1. Os contratos operacionais brasileiros

O Brasil, país ativo e autônomo, exerce exclusiva soberania sobre seu território, seu mar territorial e seu espaço aéreo, sem delegar a

terceiros a responsabilidade por sua defesa e segurança. Por isso, investe numa capacidade militar de dissuasão que lhe possibilite reagir não apenas contra ameaças externas convencionais, mas também contra riscos contemporâneos, como o terrorismo, o crime organizado transnacional, a pirataria e os ataques cibernéticos.

Lançada em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa define as hipóteses de emprego (HE), que se entendem pela antevisão de um possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. Existem quatro tipos de HE: na paz, na crise, durante e após o conflito armado/guerra.

Na paz, as organizações militares serão articuladas para conciliar o atendimento às hipóteses de emprego com a necessidade de otimizar os seus custos de manutenção e para proporcionar a realização do adestramento em ambientes operacionais específicos. Serão desenvolvidas atividades permanentes de inteligência para acompanhamento da situação e dos atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado e para proporcionar o alerta antecipado diante da possibilidade de concretização de tais ameaças. As atividades de inteligência devem obedecer a salvaguardas e controles que resguardecem os direitos e garantias constitucionais.

Na crise, o Comandante Supremo das Forças Armadas, consultado o Conselho de Defesa Nacional, poderá ativar uma estrutura de gerenciamento de crise, com a participação de representantes do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como de representantes de outros Ministérios, se necessário. O emprego das Forças Armadas poderá ser singular ou conjunto e ocorrerá em consonância com as diretrizes expedidas.

As atividades de inteligência serão intensificadas. Medidas políticas inerentes ao gerenciamento de crise continuarão a ser adotadas, em

paralelo com as ações militares. Diante da possibilidade de a crise evoluir para conflito armado, poderão ser desencadeadas, entre outras, as seguintes medidas:

- A ativação dos Comandos Operacionais previstos na Estrutura Militar de Defesa;
- A adjudicação de forças pertencentes à estrutura organizacional das três Forças aos Comandos Operacionais ativados;
- A atualização e implementação, pelo Comando Operacional ativado, dos planos de campanha elaborados no estado de paz;
- O recompletamento das estruturas;
- A ativação de Zona de Defesa, áreas onde são mobilizáveis tropas da ativa e reservistas, inclusive os egressos dos Tiros de Guerra⁴, para defesa do interior do país em caso de conflito armado; e
- A decretação da Mobilização Nacional, se necessária.

Durante o conflito armado/guerra, o desencadeamento da campanha militar prevista no Plano de Campanha elaborado e, ao seu término, a progressiva desmobilização dos recursos não mais necessários.

3.2. Os contratos operacionais franceses

⁴ O Tiro de Guerra (TG) é uma instituição militar do Exército Brasileiro encarregada de formar soldados e ou cabos de segunda categoria (reservistas) para o exército. Os TGs são estruturados de modo que o convocado possa conciliar a instrução militar com o trabalho ou estudo.

A organização de um TG ocorre em acordo firmado com as prefeituras locais e o Comando da Região Militar. O exército fornece os instrutores (normalmente sargentos ou subtenentes), fardamento e equipamentos, enquanto a administração municipal disponibiliza as instalações. Por isto, geralmente, o prefeito se torna o diretor do tiro de guerra.

Existem hoje mais de 200 TGs distribuídos por quase todo o território brasileiro.

Na França, o Livro Branco de 2013 define as três hipóteses de engajamento (HE) das forças terrestres, permitindo fazer face às diferentes ameaças.

A primeira hipótese de engajamento é a chamada situação operacional de referência, que pode ser considerada como a vida quotidiana dos militares em assegurar as missões de dissuasão, proteção e prevenção, bem como a gestão da crise (de 2 a 3 teatros de operação, 6000 a 7000 homens);

A segunda hipótese de engajamento concerne ao domínio da proteção do território, sobre o qual o Exército deve poder desdobrar até 10.000 soldados. É esta hipótese de emprego que foi aplicada pelas Forças Terrestres após os atentados de janeiro de 2015.

Enfim, além das missões realizadas no quadro das duas primeiras HE, a última diz respeito a um engajamento maior em termos de intervenção, que prevê um emprego em coalizão em um prazo de seis meses e para um engajamento intensivo de seis meses, correspondente a um volume de forças de duas brigadas, assim como meios de comando e de apoio associados (até 21 mil homens).

Finalmente, as hipóteses de engajamento funcionam como as *matrioshkas*, bonecas russas em forma de casulo: a primeira hipótese inclui-se na segunda, e esta, por sua vez, está compreendida na terceira (e mais global) hipótese.

4. A PREPARAÇÃO OPERACIONAL

4.1. A preparação operacional das forças terrestres brasileiras

A preparação operacional do Exército Brasileiro é dividida em duas fases, em 12 meses: a preparação operacional e a preparação coletiva, no

ritmo de duas incorporações por ano (dezembro e agosto).

Em razão da organização do Exército Brasileiro, baseada na conscrição, o ciclo de formação e de treinamento está fundamentado num processo de preparação e de treinamento anual. Em certos casos, por razões econômicas ou operacionais, ele pode igualmente ser bienal ou trienal. Da mesma maneira, o ciclo de preparação anual será adaptado aos tipos de unidades (operacionais ou de apoio (Polícia do Exército, Batalhão de Guardas, etc.).

A parte individual se reparte em duas fases: A Instrução Individual Básica e de Qualificação.

A preparação coletiva se desenvolve também de modo anual, bienal ou mesmo trienal, por razões iguais às da preparação individual. Tal preparação visa fazer da Força Terrestre um instrumento de combate em acordo com o objetivo estratégico do EB. Baseia-se na simulação e nos exercícios no terreno.

Ela se articula em duas fases principais:

O Período de Adestramento Básico diz respeito à preparação operacional até o nível batalhão, dividido em preparação orgânica, completa e específica (Ex.: missão da ONU). Cada unidade é responsável pelo treinamento e pelo controle de sua unidade subordinada, até o nível brigada.

Depois, vem o Período de Adestramento Avançado. Trata-se dos grandes exercícios da Força Terrestre (planejamento e desdobramento), que se desenvolve em exercícios no terreno ou na carta, com o auxílio da simulação. O Comando de Operações Terrestres (COTER) é o responsável pela organização e controle.

No que concerne à preparação dos contingentes designados para participar das OMP, o COTER orienta e coordena o preparo das tropas

do Exército Brasileiro designadas para tais missões, com o auxílio do CCOPAB e por intermédio da brigada selecionada.

Durante a preparação específica, ocorre a transmissão dos módulos de instrução preconizados pela Organização das Nações Unidas – *Core Pre-deployment Training Materials* (CPTM) – os estágios voltados para a missão e os exercícios básico e avançado de operações de paz.

A mobilização para o preparo deve ocorrer no semestre anterior. A mobilização envolve os recursos materiais e humanos (pré-seleção do pessoal, exames médicos, físicos e avaliação psicológica), conforme a Diretriz de Preparação Específica de Tropa para Missão de Paz do COTER.

4.2. A preparação operacional das forças terrestres francesas

Na França, coordenada pelo Comando das Forças Terrestres (CFT), a preparação operacional (PO) das unidades está organizada em cinco grandes fases, distribuída em um ciclo de base de 24 meses. Este ciclo se repete uma segunda vez para fins de referência global de 48 meses, no qual é definido um percurso de preparação operacional que permite às unidades adquirir os fundamentos para enfrentar todos os tipos de situação. Tomando como pilar esse ritmo há cinco tempos, a PO se organiza em torno de uma preparação descentralizada e, depois, centralizada na medida em que deve responder a uma preparação genérica e, depois, específica (Ex.: OMP).

As brigadas são responsáveis pela eficácia dos regimentos mediante o Comando das Forças Terrestres. Para isso, elas devem ter em mente as unidades já desdobradas, a preparação operacional genérica (descentralizada e depois centralizada) e específica, ficando em condições antes do desdobramento. A fase descentralizada é colocada sob a responsabilidade

do comandante de uma organização militar, diretamente controlada por sua brigada a qual pertence. Ela se define como a aquisição e o domínio do *know-how* coletivos até o nível da unidade elementar (uma companhia = em torno de 100 soldados) e de estado-maior tático, mas envidando esforços no nível da seção ou pelotão (3 ou 4 por subunidade, cada uma delas composta por 30 ou 40 militares).

A preparação descentralizada se desenvolverá no local da formação, mas também nos espaços coletivos de instrução e de treinamento, com a possibilidade de utilizar o terreno livre.

O pré-condicionamento antes do desdobramento é o último estágio da pirâmide da preparação operacional. Ela prepara os soldados e as unidades para atuarem em face de todas às situações as quais elas possam ser confrontadas durante sua missão, incluindo as fases de combate mais duras e mais complexas.

Etapas maior que precede o engajamento, o pré-condicionamento, antes do desdobramento, completa a preparação operacional genérica. Dentro deste quadro, ela constitui uma preparação sob medida. Todo o pessoal efetua um pré-condicionamento antes do desdobramento, respondendo às necessidades do teatro sob a qual ele está projetado.

O pré-condicionamento antes do desdobramento se organiza em três tempos: um período de preparação individual descentralizada (realizada mais frequentemente na guarnição), um período de preparação coletiva descentralizada (baseada na repetição - *drills*) dos *know-how* coletivos em campo, bem como em centros de treinamentos especializados) e um período de preparação coletiva centralizada durante a qual as unidades e seu estado-maior serão avaliados. Um exemplo de pré-condicionamento é o caso do Líbano na UNIFIL, em que a França desdobra um batalhão (*Force Commander Reserve*). Como a França não tem um centro dedicado

para as OMP, a preparação é de responsabilidade do regimento designado e da sua brigada sob o controle do Comando das Forças Terrestres.

É necessário acrescentar que a exploração das lições aprendidas permite uma adaptação contínua da preparação operacional, tanto para a genérica quanto para específica.

Se a simulação não substitui jamais o treinamento real, ela concorre de maneira crucial para a manutenção do nível operacional. Esse tipo de ferramenta é imprescindível hoje em dia.

CONCLUSÃO

No Brasil, como na França, o objetivo da preparação operacional é oferecer às autoridades políticas e militares soldados bem preparados, em momento oportuno, para atender às exigências de ambos os países no território nacional ou em teatros de operações externos, como uma missão de paz.

Em um mundo incerto e devido à restrição de recursos enfrentada por ambos os países, a qualidade do respectivo processo de preparação operacional é essencial, a fim de responder a todos os tipos de ameaças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil (LBDN 2012)

Estratégia Nacional de Defesa do Brasil

Sistema de instrução militar do exercito brasileiro – Exercito Brasileiro - SIMEB
(1ª edição 2008)

Programa de instrução militar – COTER 1ª edição 2014

Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité NationaleLBDSN 2013)

Cadres et principes interarmées de préparation opérationnelle (provisoire EMA
– 2014)

Directive sur la préparation opérationnelle décentralisée du Commandement des
Forces Terrestres, du 12 juillet 2012

