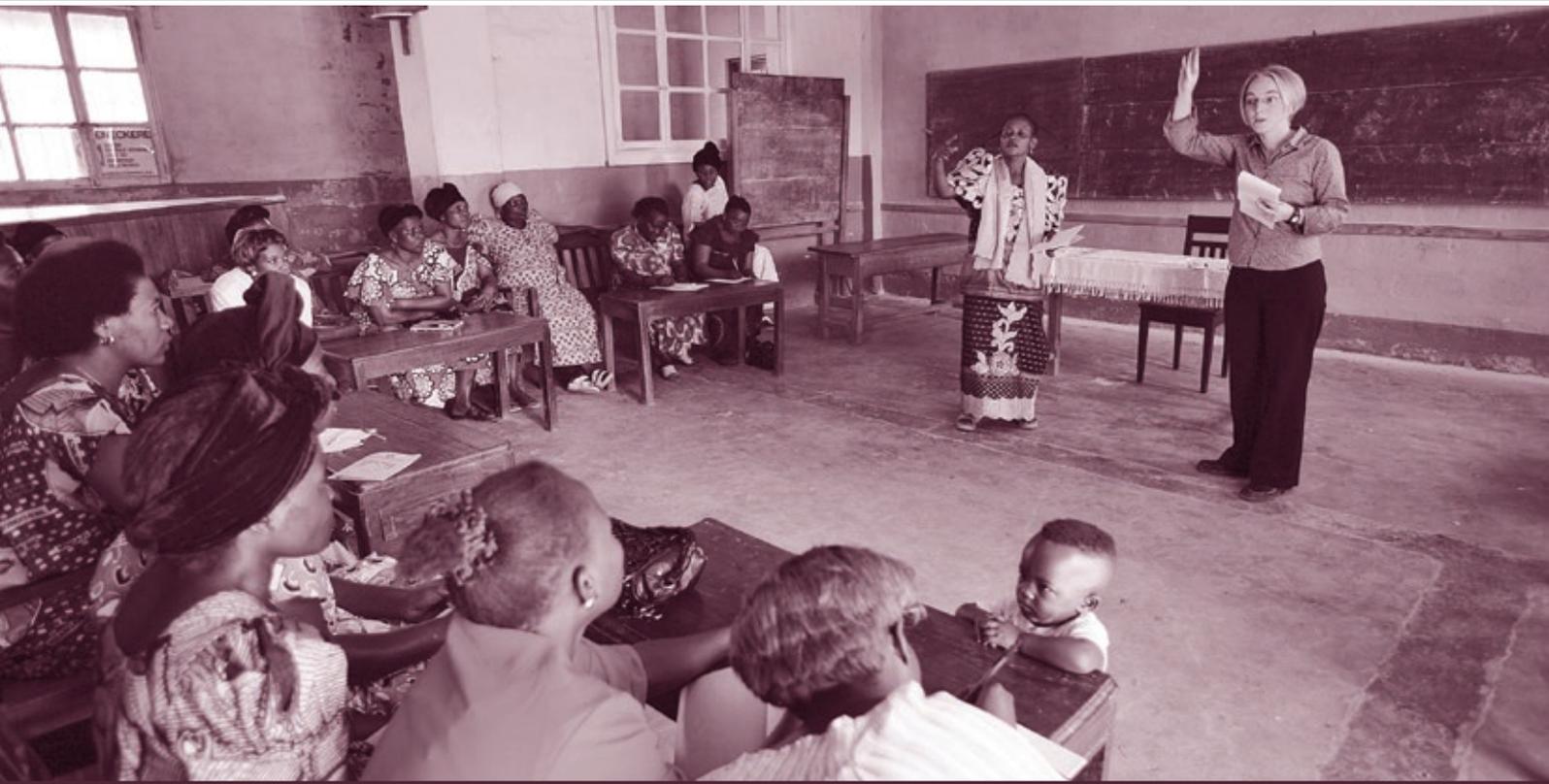


# Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais

Por Eduarda Passarelli Hamann



UN PHOTO/MARTINE PERRET. CONGO, 2006.

“Devemos evitar as tais ‘missões-padrão’, que prevêm tarefas ambiciosas e complexas para ‘exércitos imaginários de especialistas civis’, criando um rol único de atividades a serem implementadas em contextos de pós-conflito totalmente diferentes entre si. Seria mais generoso para nós mesmos se investíssemos tempo na análise da capacidade que hoje existe dentro dos Estados, para verificar de que maneira as Nações Unidas podem se tornar parceiras das instituições nacionais em vez de criar as nossas próprias estruturas, pesadas e custosas” (grifou-se).

**Lakhdar Brahimi**, Assessor Especial das Nações Unidas, na reunião do Conselho de Segurança nº 5895, em maio de 2008.



# Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais

Por Eduarda Passarelli Hamann

## 1. Introdução

No final da década de 1990, motivado por falhas das operações de manutenção de paz (OMPs) da Organização das Nações Unidas (ONU) em lugares como Somália (1993), Ruanda (1994) e Bósnia (1995), o então Secretário Geral, Kofi Annan, convidou um grupo de peritos em manutenção da paz, liderado por Lakhadar Brahimi, para propor mudanças estruturais na forma como a ONU organiza e implementa suas missões de paz. Como resposta, em agosto de 2000, foi lançado o *Relatório Brahimi* (A/55/305 - S/2000/809)<sup>1</sup>.

O documento apresenta uma avaliação não-exaustiva das crises enfrentadas pela ONU e faz uma série de recomendações sobre como aperfeiçoar a capacidade das Nações Unidas de utilizar as OMPs como ferramenta de resolução de conflitos no século XXI. Devido ao tema deste artigo, destaca-se do *Relatório Brahimi* a sua Parte III, intitulada “As capacidades das Nações Unidas para implementar operações de forma rápida e eficaz”, com especial atenção aos parágrafos 86-91 e 127-132.

Há 10 anos o *Relatório Brahimi* sugere: “a fim de responder de **forma rápida, garantir o controle de qualidade** e satisfazer o **volume** de demandas previsíveis, o Secretariado deveria requerer a existência e a manutenção de uma lista de candidatos civis”. Sem dúvida, vários mecanismos da ONU para a manutenção e consolidação da paz evoluíram desde 2000, mas a ONU ainda não fez movimentos estruturais suficientes para desenvolver as capacidades civis que se mostram cada vez mais necessárias.

Assim, dentro do Sistema ONU, em março de 2010 foi criado um *Senior Advisory Group*, convidado pelo secretário-geral Ban Ki-moon para fazer uma revisão das capacidades civis internacionais, a fim de lidar com a problemática escassez de civis enviados para missões de manutenção e consolidação da paz<sup>2</sup>. O grupo fará propostas para as lacunas que atualmente dificultam a criação da capacidade civil das Nações Unidas - lacunas que envolvem sérios problemas de comunicação, passam pela criação de regras básicas e chegam a questões de responsabilidade, qualidade e quantidade. (Behrendt e Nutt 2009:5)<sup>3</sup>.

Ao mesmo tempo, talvez provocados pelo Relatório Brahimi, alguns países começaram a desenvolver seus próprios

1 O Relatório Brahimi tem título oficial em inglês *Report of the panel on United Nations Peace Operations* e está disponível, na íntegra, em: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/). Último acesso: 01/08/2012.

2 Para detalhes, ver o *press release* oficial em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=34088&Cr=peacebuilding&Cr1>. Há mais informações no *Global Dashboard*: <http://www.globaldashboard.org/2010/03/18/the-un-eu-and-civilian-peace-ops/>.

3 Para um estudo sobre as lacunas, ver “Rapid Deployment of Civilians for Peace Operations: Status, Gaps, and Options” (abril 2009), preparado por Chandran *et al.* Sobre o mesmo assunto, há uma nova área de pesquisa no Stockholm Institute for International Peace (SIPRI) chamada “Civilian contribution to peace operations”, conduzida por Sharon Wiharta: [http://www.sipri.org/research/conflict/pko/civilian\\_contribution](http://www.sipri.org/research/conflict/pko/civilian_contribution).

mecanismos para identificação, preparo e emprego de especialistas civis como parte integrante de seus esforços de política externa. A idéia do engajamento sistemático, integrado e institucionalizado de especialistas civis foi possivelmente construída - e definitivamente reforçada - pela natureza dos conflitos armados contemporâneos. Neste início do século XXI, está evidente que a resposta militar, sozinha, não oferece soluções duradouras para a paz e a estabilidade, seja após um conflito ou após um desastre natural. Isso enfatiza o papel que pode ser desempenhado por civis em missões de manutenção ou consolidação da paz. Junto com os militares, com policiais ou por conta própria, os civis têm potencial para promover uma solução mais ampla para os atuais problemas relacionados à paz e à segurança internacionais.

Tais especialistas civis, no entanto, não estão previamente recrutados nem são de tão fácil desdobramento para missões internacionais. Ademais, como demonstra Miriam A. Krieger, “os militares estão *lá* mas não estão *capacitados* e a eles falta a competência técnica para construir a boa governança; e os civis estão *capacitados* mas não estão *lá* porque não podem ser ‘desdobrados’ e geralmente têm aversão ao risco” (Krieger 2006:12)<sup>4</sup>. Assim, este artigo destaca mecanismos elaborados por 10 países nos últimos 15 anos, em seus esforços de identificar, preparar e empregar seus “exércitos imaginários de especialistas civis”.

Após esta introdução, o **Capítulo 2** apresentará os conceitos básicos e os principais desafios relacionados à atual natureza dos problemas de segurança, enquanto o **Capítulo 3** descreverá os mecanismos atualmente existentes em 10 países para viabilizar o emprego de especialistas civis em missões internacionais (bilaterais ou multilaterais). Por fim, o **Capítulo 4** traçará algumas comparações entre os mecanismos selecionados, com a intenção de organizar a informação existente e de inspirar outros países a elaborar ou aperfeiçoar suas próprias práticas.

## 2. As facetas de um problema multidimensional

Desde a Segunda Guerra Mundial, após as guerras de libertação nacional na África e na Ásia mas especialmente a partir do fim da Guerra Fria, os “padrões” dos conflitos armados passaram por mudanças essenciais em sua natureza e em algumas de suas características. Especialistas em segurança internacional oferecem diferentes rótulos para este “novo” fenômeno, como “guerras do terceiro tipo” (Holsti 1996) e “novas guerras” (Kaldor 1999) e, apesar das diferenças entre os contextos sociais, políticos e econômicos, é razoável afirmar que a *maioria* dos conflitos armados contemporâneos é de natureza *intra-estatal*.

Além disso, vários desses conflitos têm efeitos que não se confinam às fronteiras de um único país. São geralmente conflitos de longa duração, o que decorre da ausência de objetivos militares específicos, do envolvimento de uma juventude alienada, do fácil acesso a armas e munições, de uma infra-estrutura doméstica que geralmente é discriminatória e corrupta, entre outros (Date-Bah 2003:3-5). Há ainda um crescente número de civis envolvidos nos confrontos, tanto vítimas como agressores.

As causas estruturais e imediatas dos conflitos contemporâneos variam bastante, assim como variam as demandas das partes (Kumar 1975:168, Lund 2004:123). A *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* (CCPDC 1997) elencou as causas mais recorrentes, que incluem:

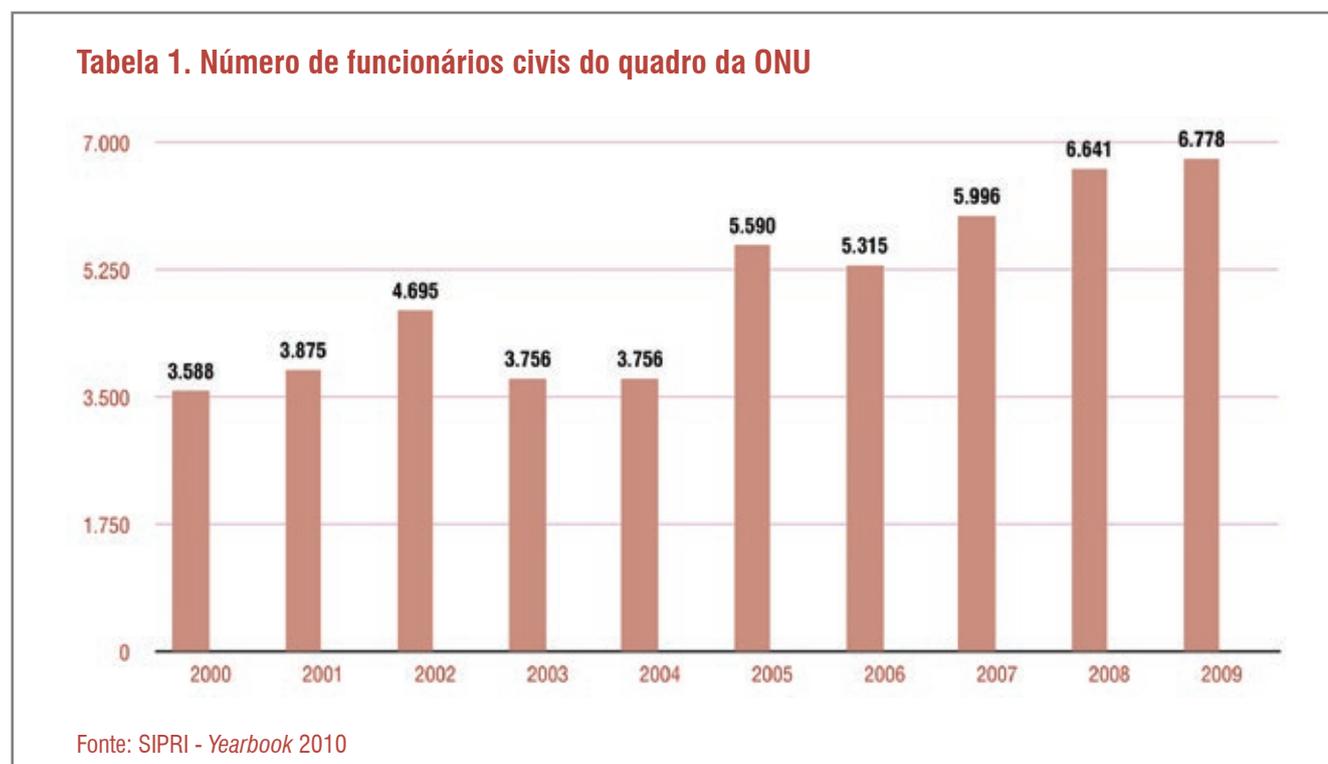
<sup>4</sup> Livre tradução de: “The military is there but not trained, lacking technical competence to build good governance, and the civilians are trained but not there because they cannot be deployed and are generally risk averse”.



- Estados falidos, fracos ou corrompidos;
- Regimes ilegítimos ou opressores;
- Forte discriminação contra grupos específicos;
- Ação política de grupos ou indivíduos com mensagens hostis;
- Legados do colonialismo econômico e político da Guerra Fria;
- Mudança rápida e radical na política ou na economia;
- Disputa por recursos naturais;
- Disponibilidade de armas e munições em grandes quantidades; e
- Rivalidades regionais.

Foi somente no início da década de 1990 que o Sistema ONU - incluindo o Conselho de Segurança - oficialmente reconheceu que a dimensão *intra-estatal* era *essencial* para a paz e a segurança internacionais. Destacou-se a necessidade de integrar, em uma única missão, as atividades de manutenção da paz e as de consolidação da paz (em alguns casos); posteriormente, a abordagem “multidimensional” tornou-se parte da agenda de segurança da ONU. Para tornar ainda mais complexo o debate, tanto as causas como as soluções para estes problemas têm múltiplas camadas, de onde se conclui que as respostas que abordam os vários níveis têm mais chances de produzir resultados sustentáveis. E é esta lógica multidimensional que abre uma porta inegável a especialistas civis como parte da solução dos problemas de segurança.

Como consequência deste reconhecimento, “o número de atividades civis incluídas nos mandatos do Conselho de Segurança para operações de manutenção da paz (...)  *aumentou drasticamente nos últimos cinco anos*”<sup>5</sup> (grifou-se) (Wiharta e Blair 2010). De fato, a partir do quadro abaixo, observa-se que o número de civis em missões internacionais praticamente dobrou em 10 anos e, em 2009, quase chega a 7 mil profissionais:



5 Livre tradução de: “the number of civilian tasks mandated in United Nations Security Council resolution for UN peace operations (...) have increased dramatically in the past five years”.

Atualmente, à luz dos desafios enfrentados pelas missões de manutenção e consolidação da paz, é evidente que a ONU sozinha não é capaz de oferecer todas as respostas necessárias. A organização já dispõe de algum preparo e outras soluções básicas, mas isto não tem sido suficiente para superar a disfuncionalidade do sistema que existe a nível global (Chandran *et al.* 2009:1). Um reconhecimento dessas dificuldades é a sugestão feita por Lakhdar Brahimi em maio de 2008, no sentido de que a ONU deve aprender e deve provocar parcerias com os mecanismos nacionais já existentes, em vez de criar suas próprias dispendiosas estruturas<sup>6</sup>. Torna-se relevante, portanto, investigar iniciativas nacionais que visam a recrutar, preparar e empregar especialistas civis em missões internacionais. Tal mapeamento pode contribuir não somente para a ONU, em sua busca por identificar onde estão os especialistas civis já preparados, mas também poderá inspirar outros países, como o Brasil, a desenvolver seus próprios mecanismos.

### 3. O mapeamento de mecanismos nacionais

O Capítulo 3 dá destaque aos mecanismos estabelecidos por 10 Estados: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos (EUA), Finlândia, França, Japão, Noruega, Reino Unido e Suíça<sup>7</sup>. Eles foram escolhidos por duas razões: primeiro, porque foram citados em pelo menos dois estudos proeminentes sobre o tema (ainda pouco discutido) e, segundo, porque parecem ter estruturas melhor desenvolvidas do que as que hoje engatinham em outros países<sup>8</sup>.

#### ALEMANHA

O *Centro para Operações de Paz Internacionais* (ZIF, do alemão *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze*) foi criado em 2002 com o apoio da Chancelaria alemã (*Federal Foreign Office*) para centralizar em um único órgão os bancos de dados de especialistas civis, até então fragmentados pelo governo. Hoje existem 900 profissionais com experiência em 16 categorias que, além das áreas de especialização mais recorrentes neste tipo de mecanismo, também incluem: desenvolvimento de mídias, informação pública, reconciliação e assuntos humanitários (não apenas direitos humanos) (Gourlay 2006:30).

6 Livre tradução de: “rather than setting up their own heavy and costly structures”. Fonte: Lakhdar Brahimi, Conselho de Segurança, 5895a Reunião (02/05/2008). Os *press releases* e as transcrições estão disponíveis em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9333.doc.htm> e [http://www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting\\_5898](http://www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting_5898). Último acesso: 09/08/2010.

7 Os mecanismos *regionais* não foram incluídos na análise. De qualquer forma, vale mencionar que, enquanto regiões, a Europa e a África já têm ferramentas para identificar, preparar e empregar especialistas civis. Na África, em 2000, o governo da Noruega criou uma base de dados para especialistas civis africanos, chamada “Lista de Pronto-Emprego de Civis Africanos para missões humanitárias e de consolidação da paz” (“*African Civilian Standby Roster for Humanitarian and Peace Building Missions*” - AFDEM), renomeada em meados de 2010 para “Capacidade de Resposta Civil Africana para Operações de Apoio à Paz” (“*African Civilian Response Capacity for Peace Support Operations*”). O acrônimo “AFDEM” se manteve. Ver: <http://www.afdem-africa.org/>. Em setembro de 2010, com apoio do centro alemão ZIF, tem início a “*African Civilian Capacity for International Peace Operations*” (AFCAP), ainda em vias de implementação. No continente europeu, por sua vez, desde 2003, a União Européia envia missões civis sob o arcabouço da Política Européia de Segurança e Defesa (PESD). Ver, por exemplo, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1346&lang=en>.

8 Em março/abril de 2010, o governo da Dinamarca contratou consultores para saber como desenvolver seu próprio mecanismo. Para a chamada, ver: <http://www.devex.com/projects/reviewing-and-upgrading-denmark-s-civilian-capacity>. O mesmo parece ocorrer nos Países Baixos - em conferência das Nações Unidas da qual participou a autora (*IV Encontro Bianual de Estados sobre Armas Pequenas e Leves*, em junho de 2010), um representante do governo holandês afirmou que sua Chancelaria teria contratado uma empresa de consultoria para elaborar o estudo de viabilidade sobre o assunto.



O ZIF tem mandato para identificar, preparar e dar apoio a civis alemães em missões internacionais, especialmente as da ONU, União Européia (UE) e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Depois de identificar um grupo de especialistas alemães disponíveis, o ZIF oferece cursos básicos ou avançados (a depender da capacidade individual) e tem mandato especial para capacitar quem vai trabalhar com monitoramento de eleições. A prioridade para a participação nos cursos é conferida a alemães que correspondam ao perfil e/ou critérios de seleção dos organismos internacionais, com especial atenção aos funcionários provenientes da própria Chancelaria (ZIF 2012). Os cursos são abertos não apenas a seus próprios nacionais, mas também há uma “cota” a um pequeno número de estrangeiros, o que se assemelha ao modelo japonês, como se verá adiante (ZIF 2012). Vale acrescentar que o ZIF pode nomear candidatos para uma vaga ou, se necessário, dá apoio a candidaturas independentes (a depender do processo seletivo).

Outra característica que merece destaque é a “Unidade de Análises e Lições Aprendidas” (*Analysis and Lessons Learned Unit*): as atividades de identificação e preparo do ZIF estão diretamente vinculadas a esta unidade, que oferece *inputs* para a discussão de conceitos e que também faz avaliações. A unidade elabora pesquisas e análises com base na experiência no terreno e é responsável pela organização de eventos e seminários sobre o tema (ZIF 2012, Center for Complex Operations 2010).

## AUSTRÁLIA

Como potência regional com interesses em estabilização e reconstrução, a Austrália há pouco começou a desenvolver sua capacidade civil. A criação do *Corpo Civil Australiano* (ACC, do inglês *Australian Civilian Corps*) foi anunciada pelo primeiro-ministro em outubro de 2009 e seu enquadramento legal começou a ser debatido no Parlamento em junho de 2010 (Austrália - Chancelaria 2010). Prevê-se que o ACC esteja em pleno funcionamento em 2011 e que, em 2014, terá até 500 especialistas civis prontos para serem empregados, tendo sido previamente identificados por agências governamentais após processo meritocrático (AusAID 2009).

Seu principal objetivo é dar apoio aos esforços australianos de estabilização e recuperação, com base em uma abordagem integrada, que envolve todo o governo (*whole-of-government*). Trata-se, portanto, da adoção de um modelo transversal, que envolve diferentes órgãos nas várias fases das operações, desde o planejamento até a execução, como esforço único do governo (Behrendt e Nutt 2009:3/6)<sup>9</sup>.

As seguintes áreas do conhecimento são desejadas pelo governo australiano para constituir o núcleo do ACC: administração pública e finanças, direito e justiça, engenharia, gestão de saúde e desenvolvimento da comunidade<sup>10</sup>. O preparo é oferecido por agências governamentais ou por universidades e ONGs (Behrendt e Nutt 2009:6), mas quem tem autoridade para empregar os especialistas civis é a Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID, do inglês *Australian Agency for International Development*), em cooperação com outras agências do governo (AusAID 2009). As missões destes civis duram geralmente de 3 a 6 meses, mas também é possível assinar contratos de prazo menor.

9 As agências governamentais são as seguintes (nomes originais, em inglês): *Department of Foreign Affairs and Trade, Attorney-General's Department, Australian Agency for International Development, Australian Electoral Commission, Customs Department, Department of Finance and Deregulation, Office of Financial Management, National Archives, Treasury and Department of Veterans' Affairs, Australian Defense Force e Australian Federal Police.*

10 Para a lista completa das atividades específicas a serem desempenhadas pelos especialistas civis australianos, ver a página principal do site da AusAID: <http://www.aisaid.gov.au/acc/Pages/core-activities.aspx>.

Após um desastre ou um conflito, o gabinete australiano pede para que a AusAID faça uma avaliação da situação; a AusAID, então, desenvolve suas estratégias e programas e sugere o emprego de alguns especialistas civis previamente capacitados, a depender da natureza da situação. Quando estão no terreno, os especialistas civis australianos são considerados funcionários do governo central (AusAID 2009); quando não estão nas missões, porém, os membros do ACC mantêm-se em seus empregos regulares. Trata-se de um mecanismo recentemente criado e ainda nos primeiros estágios de implementação, o que torna difícil a avaliação entre o que foi prometido e o que será entregue. No entanto, o movimento do governo australiano em tal direção indica uma potência regional que reconhece seu novo papel e enfrenta novas responsabilidades.

## CANADÁ

A *Reserva Civil do Canadá* (CANADEM, do inglês *Canada's Civilian Reserve*) foi criada em 1996 como organização privada, sem fins lucrativos, financiada pela Chancelaria canadense (*Department of Foreign Affairs and International Trade*) (CANADEM 2009; Gourlay 2006:28). Trata-se de um banco de dados nacional que provê a identificação, a seleção e a mobilização de especialistas civis (Behrendt e Nutt 2009:6), mas não oferece treinamentos. Hoje há cadastro de mais de 13.500 canadenses especializados em áreas que podem ser divididas em 10 categorias: direitos humanos, consolidação da paz, Estado de direito, governança, democracia, eleições, policiamento, segurança, administração/logística e reconstrução. Apesar de sua enorme dimensão, a administração do CANADEM consegue elaborar uma lista de candidatos pré-selecionados em 48-72 horas (CANADEM 2009).

Seu principal objetivo é apoiar os esforços nacionais em missões bilaterais (Gourlay 2006:28) e multilaterais, especialmente para a ONU (Behrendt e Nutt 2009:6). De acordo com Gourlay, o CANADEM é um dos poucos sistemas de seleção que dá destaque ao que a ONU realmente necessita - como resultado, os canadenses estão entre os que mais preenchem vagas nas missões deste organismo (Gourlay 2006:28).

Em um esforço paralelo mas relacionado, em setembro de 2005, foi criada pelo governo do Canadá a *Força-Tarefa para Estabilização e Reconstrução* (START, do inglês *Stability and Reconstruction Task Force*), com o intuito de reforçar a capacidade civil canadense para o gerenciamento de crises. Sob responsabilidade da Chancelaria, a START oferece respostas rápidas e coordenadas às crises internacionais e, de acordo com Behrendt e Nutt, seu sucesso no recrutamento eficaz e no eficiente emprego de especialistas civis deve-se ao claro mandato do governo (o que gera legitimidade e liderança), ao alinhamento com as prioridades internacionais, a uma estrutura flexível, a um regime de avaliação e monitoramento, e ao apoio financeiro necessário para atender às suas necessidades (Behrendt e Nutt 2009:7).

Nota-se que o *preparo* de especialistas civis canadenses estava fragmentado em diversas instituições até a criação da START (como mencionado, o CANADEM não oferece cursos). A principal diferença entre a START e o CANADEM está no tipo de mecanismo: enquanto o último é um banco de dados (*roster*), o primeiro envolve uma abordagem integrada do governo (*whole-of-government approach*), semelhante aos mecanismos da Austrália, dos Estados Unidos e do Reino Unido. O START é integrado por um grupo de mais de 70 funcionários de diversas agências<sup>11</sup>, além de representantes de organizações não-governamentais (ONGs).

11 Nomes das agências, no original, em inglês: *Department of Foreign Affairs and International Trade* (DFAIT), *Canadian International Development Agency* (CIDA), *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), *Public Security and Emergency Preparedness Canada* (PSEPC), *Department of National Defense* (DND) e *Department of Justice*.



## ESTADOS UNIDOS (EUA)

Depois do 11 de setembro, e com o advento das guerras no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003), o governo dos EUA voltou sua atenção a duas mudanças estratégicas. Em primeiro lugar, deixou explícito que as operações de *estabilização* são tão importantes quanto as grandes operações de *combate* e, segundo, reconheceu que os desafios encontrados nas missões no Afeganistão e no Iraque também estão relacionados à *reconstrução* e não apenas à estabilização. Diante disso, em 2004, um novo quadro jurídico e institucional começou a ser elaborado no governo federal<sup>12</sup>.

Ainda em 2004, em agosto, o Gabinete do Coordenador para a Reconstrução e Estabilização (S/CRS, do inglês *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*) é criado sob a Chancelaria dos EUA (DoS - *Department of State*). A ele é conferido o mandato de supervisionar a elaboração dos mecanismos de identificação, preparo e emprego de especialistas civis dos EUA, bem como de coordenar um processo inter-agencial rumo à criação de uma equipe de pronto-emprego de especialistas civis (Gourlay 2006:34). Quatro anos mais tarde, em outubro de 2008, é criado o *Corpo de Resposta Civil* (CRC, do inglês *Civilian Response Corps*), baseado em um esforço integrado do governo, o *whole-of-government*, com a participação ativa de oito departamentos e agências dos EUA<sup>13</sup> (Behrendt e Nutt 2009:9). Em 2012, o S/CRS foi substituído, dentro do DoS, pelo Escritório para Operações de Estabilização e Conflito<sup>14</sup>.

O CRC é integrado por três componentes que se complementam:

- **Componente Ativo (CRC-A - Active Component):** os membros deste sub-grupo são funcionários públicos em tempo integral e estão vinculados a uma das oito agências governamentais que integram o mecanismo. Eles são pré-selecionados e recebem preparo especial antes de entrar no grupo. Podem ser empregados em até 48 horas e têm disponibilidade de ficar em missões com duração de até seis meses (Gourlay 2006:34). Em meados de 2010, o CRC-A alcançou o número de 100 membros (CRS 2010b) e o objetivo é chegar a 250 especialistas.
- **Componente de sobre-aviso (CRC-S - Standby Component):** os membros deste sub-grupo são funcionários públicos em tempo integral das mesmas oito agências, que se voluntariam para receber preparo adicional sobre estabilização e reconstrução. Hoje integram uma lista com 2.000 nomes cuja função é dar apoio ao CRC-A. Podem ser empregados em até 30 dias para missões com duração de até 6 meses (EUA CRS 2010, EUA PD573).
- **Componente reserva (CRC-R - Reserve Component):** os reservistas são um grupo de profissionais estadunidenses que não trabalham para o governo, cujos conhecimentos podem ser aplicados na orientação e no aperfeiçoamento das capacidades do país anfitrião durante uma missão internacional (EUA PD573). O objetivo é alcançar 2.000 membros neste grupo (EUA PD573). São profissionais que estariam disponíveis para o emprego após 45-60 dias da notificação e que prestariam serviços ao governo dos EUA como *funcionários temporários*, envolvendo-se em atividades que os funcionários públicos não fazem, seja por falta de capacidade ou por falta de quantidade (EUA CRS 2010a). Até julho de 2010, este componente não havia recebido financiamento (EUA CRS 2010a).

<sup>12</sup> As principais normas jurídicas que provêm o *rationale* para a nova estrutura são as seguintes (nomes originais, em inglês): *Public Law 110-447*, *National Security Presidential Directive 44* e *Department of Defense Directive 3000.05*.

<sup>13</sup> Os oito Departamentos (equivalentes a Ministérios) e agências governamentais que contribuem para o CRC são os seguintes (nomes originais, em inglês): *Department of State*, *US Agency for International Development*, *Department of Agriculture*, *Department of Commerce*, *Department of Health and Human Services*, *Department of Homeland Security*, *Department of Justice* e *Department of the Treasury*.

<sup>14</sup> Para mais informações, ver [www.state.gov/j/cso/](http://www.state.gov/j/cso/).

As áreas de especialização selecionadas pelo governo dos EUA são: governança/diplomacia, prestação de serviços essenciais (saúde pública, educação etc), recuperação econômica, segurança diplomática, planejamento/gerenciamento/operacional e estado de direito (EUA DoS 2010). A capacitação *prévia* é obrigatória (Behrendt e Nutt 2009:9) e é oferecida principalmente pela Divisão Interagencial de Educação e Treinamento sobre Reconstrução e Estabilização (*Interagency R&S Training and Education Division*) (EUA CRS 2010c). O público-alvo dos processos de treinamento vai além dos integrantes do CRC, englobando também especialistas militares e civis que trabalham com operações de reconstrução e estabilização. Há a previsão de se elaborar um mecanismo de lições aprendidas (DoS 2010), o que deve auxiliar no preparo de operações futuras.

Resta patente que a estrutura do CRC está em construção e, neste sentido, é difícil fazer avaliações sobre a eficiência ou eficácia de seus instrumentos. Em todo o caso, após 24 meses de seu início, percebe-se o quão rápido o processo evoluiu e o quão promissora a complexa estrutura pode ser.

## FINLÂNDIA

O *Centro de Gestão de Crise* (CMC, do inglês *Crisis Management Centre*) foi criado em 2007 como agência governamental, sob a responsabilidade compartilhada da Chancelaria e do Ministério do Interior da Finlândia. O CMC tem mandato para treinar e (desde 2008) recrutar especialistas civis bem como para elaborar pesquisas em matéria de gestão civil de crises. A Finlândia tem hoje um banco de dados com 150 civis, aberto somente a cidadãos finlandeses que sejam especialistas em uma (ou mais) das seguintes áreas: policiamento, controle de fronteiras, Estado de direito, administração, monitoramento, salvamento, resposta a crises e apoio aos representantes especiais da União Européia.

Depois de participar de um dos cursos oferecidos pelo CMC - *Curso Básico* (conhecimentos gerais), *Curso de Especialização* ou curso específico para alguma missão (a depender da situação individual)<sup>15</sup> -, os especialistas civis são considerados aptos a apoiar as operações multilaterais da UE, OSCE, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e ONU (Behrendt e Nutt 2009:7). Em 2004, foi promulgada uma lei nacional<sup>16</sup> que autoriza os especialistas do governo central a receberem uma *licença de trabalho* pelo tempo de duração de sua missão (Behrendt e Nutt 2009:7). Este é mais um incentivo para os profissionais finlandeses participarem do banco de dados do CMC.

Vale acrescentar que, em novembro de 2008, o CMC e o Centro Internacional para as Forças de Defesa Finlandesas (FINGENT, do inglês *Finnish Defense Forces Internacional Centre*) fundaram, juntos, o *Centro Finlandês de Especialização em Gestão de Crise* (em inglês: *Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management*<sup>17</sup>), cujo objetivo é a criação de um espaço de entendimento comum entre os dois centros para facilitar e promover a cooperação na gestão de crises - em contextos domésticos e em missões internacionais. Em 2009, o novo Centro organizou um curso piloto, intitulado “Gestão Integrada de Crises”, com foco nas missões da União Européia e da ONU.

15 Para mais detalhes sobre as atividades de treinamento em 2010, ver: [http://www.cmcf inland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/index\\_eng](http://www.cmcf finland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/index_eng).

16 Em inglês, *Act on the Participation of Civilian Personnel in Crisis Management* (1287/2004).

17 Sobre o novo Centro finlandês, ver: <http://www.cmcf inland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/495B8733CC9A6A25C22575E500380147?open document>.



## FRANÇA

A agência *França Cooperação Internacional* (FCI, do francês *France Coopération Internationale*) foi criada em 2002 como instituição governamental, com forte apoio do Ministério de Relações Exteriores (*Ministère des Affaires Étrangères*) e do Ministério de Função Pública (*Ministère de Fonction Publique*) e, em menor escala, de outros órgãos públicos franceses, como a *Agência Francesa de Desenvolvimento* (AFD, do francês *Agence Française de Développement*)<sup>18</sup>. Suas principais atividades relacionam-se à promoção da cooperação técnica francesa, com o intuito de organizá-la e empregá-la em missões internacionais de curto, médio ou longo prazos.

A FCI já identificou e treinou os cerca de 1.000 profissionais que hoje integram seu banco de dados. São especialistas em reforma administrativa, auditoria em finanças públicas, controle de lavagem de dinheiro, planejamento urbano, sistemas educacionais, proteção ambiental, entre outras (Gourlay 2006:30). Além dessas atividades, a FCI também oferece serviços em seu *site*, com destaque à divulgação de uma lista sempre atualizada de oportunidades para estágio e trabalho nas áreas relevantes. Com um orçamento anual estimado em 25 milhões de euros (GIP FCI 2009:4), em 2009, a FCI apóia esforços bilaterais e iniciativas multilaterais, como as da União Européia, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e UNICEF (Gourlay 2006:30).

Uma característica específica deste mecanismo é seu envolvimento com o contexto doméstico, no qual a FCI lida com atores públicos e privados. Tem mandato para coordenar a rede nacional de administração pública (que inclui grupos de interesse e profissionais que trabalham para os ministérios) e também é ponto focal do governo para relação com as instituições privadas (empresas de consultoria, etc.). A agência também é responsável por facilitar parcerias público-privadas e por organizar encontros anuais com instituições que trabalham com a “dimensão européia”, para fins de estimular o *networking* entre os especialistas civis e as ONGs, autoridades locais e instituições européias (GIP FCI n.d.:5).

## JAPÃO

Por razões políticas e históricas, há uma série de restrições legais e institucionais no que se refere à manutenção de forças armadas regulares no Japão. Isto causou um forte impacto nas suas primeiras tentativas de participar em missões de manutenção da paz e mesmo em operações voltadas para o alívio após desastres naturais quando envolvesse a assistência militar. A polêmica não havia chegado ao fim quando, em 1992, o governo do Japão decidiu aumentar seu engajamento em missões de manutenção e à consolidação da paz<sup>19</sup>.

Em anos mais recentes, o governo japonês passou a identificar e preparar especialistas *civis*. Em meados de 2006, a Chancelaria japonesa (MOFA, do inglês *Ministry of Foreign Affairs*) sugeriu a criação de um *terakoya* (instituto de treinamento) para oferecer cursos de aperfeiçoamento de especialistas civis japoneses (e outros asiáticos), com o intuito de transformá-los em potenciais *peacebuilders*. O projeto-piloto foi implementado em 2007 pelo MOFA e, em 2009,

---

18 As seguintes agências governamentais também são parte da FCI (nomes em francês, no original): *le Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat* (EGIDE), *Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux*, *l'Agence Française de Développement*, and *l'Ecole Nationale d'Administration*. Além disso, o *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* tem assentos no Conselho Administrativo (fonte: *Ministère de Budget, des Comptes Publiques et de la Reforme de l'État* 2002:3).

19 O documento relevante para esta decisão - *Act on Cooperation for United Nations Peacekeeping Operations and Other Operations* - está disponível em: [http://www.pko.go.jp/PKO\\_J/data/law/pdf/law\\_e.pdf](http://www.pko.go.jp/PKO_J/data/law/pdf/law_e.pdf).

foi transformado no atual *Programa para o Desenvolvimento de Recursos Humanos na Ásia para a Consolidação da Paz*<sup>20</sup> (*Program for Human Resource Development in Asia for Peacebuilding*). A implementação do programa está sob a responsabilidade da ONG Peacebuilders, que opera dentro do Centro de Hiroshima para Peacebuilders (*Hiroshima Peacebuilders Center*), em estreita parceria com a Universidade de Hiroshima<sup>21</sup>.

Trata-se de um instituto de formação que oferece três cursos: o *Curso Primário*, o *Curso para especialistas sênior* e o *Seminário sobre Consolidação da Paz*. Tomando-se o Curso Primário como exemplo, observa-se que em 2009 ele aceitou 29 participantes, dos quais 15 eram japoneses e 14, provenientes de outros países asiáticos<sup>22</sup>. Este curso tem início com uma fase de palestras realizadas no Japão, com duração de 6 semanas, e é complementado por uma fase no exterior (*Overseas Attachment*), liderada pelo programa de voluntários da ONU (UNV - *UN Volunteers*). Tal parceria permite que os participantes dos cursos obtenham experiência de campo nos projetos vinculados ao UNV, por períodos de até 12 meses.

Outro exemplo é o curso para *Especialistas Sênior*, que teve 20 participantes em 2009 - 10 do Japão e 10 de outros países asiáticos, com idades entre 40 e 69 anos. Os participantes sênior podem ficar até 24 meses no programa *Overseas Attachment*, liderado pelo UNV<sup>23</sup>. Ao final do programa, os graduados são inseridos no banco de dados do mecanismo e passam a receber informações sobre oportunidades de trabalho relacionadas à consolidação da paz. Com esta iniciativa, a Chancelaria japonesa parece ter criado um modelo diferente do encontrado na maioria dos países ocidentais, porque oferece vagas a participantes estrangeiros (como só verificado na Alemanha e na Suíça) e, principalmente, porque tem um instituto de formação administrado por uma ONG em parceria com uma universidade (com apoio do MOFA).

## NORUEGA

O Banco Norueguês de Recursos para Democracia e Direitos Humanos (NORDEM, do inglês *Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights*) foi criado em 1993 pela Chancelaria da Noruega com o objetivo de dar apoio a missões multilaterais de organismos como a OSCE e a União Européia. Este mecanismo é reconhecido como o *primeiro* banco de dados nacional de especialistas civis aptos ao emprego em missões internacionais (Gourlay 2006:31).

O NORDEM é um grupo de pronto-emprego integrado por aproximadamente 250 especialistas civis. O recrutamento geralmente acontece uma vez por ano, através de anúncios no *site* do NORDEM e em jornais populares da Noruega. Os membros recém-incorporados ao banco de dados recebem preparo em áreas relacionadas a democratização e direitos humanos, como boa governança, monitoramento de direitos humanos, monitoramento de eleições, reforma judicial, pluripartidarismo, descentralização, entre outras (Norwegian Center for Human Rights 2009). A triagem ocorre de maneira ininterrupta e, durante o processo, o candidato deve demonstrar não apenas a sua especialização, mas também deve provar que tem direito a licença de trabalho caso seja enviado para alguma missão (Behrendt and Nutt 2009:8).

20 Para o panfleto oficial, ver: [http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/hrd\\_peace\\_b2009.html](http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/hrd_peace_b2009.html).

21 Para o *site*, ver [http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e\\_about.html](http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e_about.html). Para o lançamento oficial do projeto pela Chancelaria japonesa, ver: [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/6/1174166\\_828.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/6/1174166_828.html).

22 Para informações sobre o *Curso Primário*, ver: [http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e\\_primary\\_coursework.html](http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e_primary_coursework.html).

23 Para mais informações, ver: [http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e\\_overseas\\_attachment\\_primary.html](http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e_overseas_attachment_primary.html) e [http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e\\_senior\\_coursework.html](http://www.peacebuilderscenter.jp/eng/e_senior_coursework.html).



Ademais, os membros devem estar cientes de que podem ser convocados para atuar em missões de organismos internacionais com aviso prévio de pouco tempo (Norwegian Center for Human Rights 2009). Apesar das tentativas, os profissionais não são necessariamente empregados de forma rápida (Behrendt and Nutt 2009:7-8)<sup>24</sup>.

Vale destacar que o NORDEM tem um mecanismo de monitoramento e avaliação e os profissionais somente têm seus mandatos prolongados em uma missão internacional depois de uma “performance satisfatória”. Além disso, eles devem enviar relatórios sobre a evolução geral das missões de que participam, o que dá um importante feedback ao centro decisório em Oslo (Behrendt and Nutt 2009:8).

Uma iniciativa interessante foi a criação, no fim de 2003, da *Rede de Estado de Direito (Rule of Law Pool)*. Sob autoridade do Ministério de Justiça norueguês, tal rede visa identificar especialistas da área jurídica para serem empregados em missões internacionais (especialmente as da União Européia) mas também em esforços bilaterais. Em 2006, a rede passou a ser integrada por 30 membros, incluindo juizes, promotores, advogados de policiais e agentes penitenciários (Gourlay 2006:32). Há outras redes específicas no âmbito do governo da Noruega, como a de Polícia Civil e a de Defesa.

Além dos mecanismos nacionais, alguns atores não-governamentais noruegueses também oferecem serviços ao Estado no que se refere à mobilização e preparo de civis e, assim, facilitam o emprego. Exemplos incluem a *Norwegian Church Aid*, *Save the Children Norway* e a Cruz Vermelha norueguesa. Apesar de serem independentes, tais organismos são, em sua maioria, financiados pelo governo da Noruega (Coning, Lotze e Pedersen 2010:31).

## REINO UNIDO

A *Unidade de Reconstrução Pós-Conflito (PCRU)*, do inglês *Post Conflict Reconstruction Unit* foi criada em 2004, após o reconhecimento de que não teria havido uma “vitória plena” no Iraque e de que a capacidade civil, que precisava ser incorporada à estratégia do Reino Unido, ainda não estava devidamente engajada. Em dezembro de 2007 a agência foi reestruturada e renomeada para *Unidade de Estabilização (SU)*, do inglês *Stabilisation Unit*, mas manteve o objetivo de empregar especialistas civis em contextos instáveis, em nome do governo britânico (Behrendt and Nutt 2009:8). Outra mudança recente que merece destaque ocorreu em junho de 2009, quando a “Estratégia Nacional de Segurança 2” passa a considerar “estabilização” como atividade primordial da resposta britânica a Estados frágeis ou falidos.

A *Unidade de Estabilização* tem natureza inter-departamental, como sua antecessora, e está sob a coordenação compartilhada de três órgãos: o Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID - *Department for International Development*), o Ministério de Relações Exteriores (FCO - *Foreign and Commonwealth Office*) e o Ministério da Defesa (MOD - *Ministry of Defence*). Os mecanismos dos outros países estabeleceram parcerias com seus respectivos Ministérios da Defesa (ou equivalente), mas o modelo britânico é o único que efetivamente incorpora a Defesa na liderança institucional.

A Unidade anterior (PCRU) começou a montar seu banco de dados a partir de dois bancos então existentes: um de trabalhadores humanitários, administrado pela ONG RedR-IHE<sup>25</sup>, e outro com contatos de policiais que prestam serviços

24 Cerca de 150 deles são da categoria “força de sobre-aviso para emprego rápido” (“*rapidly deployable stand by force*”) e podem ser enviados a missões internacionais de até 6 meses após curto aviso prévio (Gourlay 2006:31).

25 O nome oficial em inglês é “Engineers for Disaster Relief International Health Exchange” e eles oferecem recrutamento e treinamento para respostas rápidas e eficazes a desastres naturais. Mais informações: <http://www.redr.org.uk/>.

a missões internacionais, administrado pelo FCO (Gourlay 2006:33). Tal fusão não foi suficiente para dar conta das complexas atividades que seriam desempenhadas por outros civis e a atual *Unidade de Estabilização* criou o chamado *Grupo de Estabilização Civil* (CSG - *Civilian Stabilisation Group*), que consiste em uma equipe de 1.000 civis com conhecimentos em economia, governança, infra-estrutura, segurança, justiça, comunicação e gerenciamento/apoio a operações.

A maioria dos profissionais do CSG é identificada *dentro* das três instituições líderes - DFID, FCO e MOD (Behrendt e Nutt 2009:9) - mas o grupo também inclui representantes de outros 30 departamentos e agências do governo britânico (UK Stabilisation Unit 2010b), bem como profissionais com experiência no setor privado ou na relação com militares (DFID 2010, UK Stabilisation Unit 2010b). O mecanismo também aceita profissionais que não sejam de nacionalidade britânica, mas somente quando residirem no Reino Unido há pelo menos 5 anos.

Trata-se, portanto, de um modelo híbrido, composto tanto por funcionários públicos como por profissionais identificados *fora* do governo. Isto faz com que o CSG seja dividido em duas categorias:

- *Especialistas civis “desdobráveis” (Deployable Civilian Experts)* - composto por aproximadamente 800 especialistas civil (contractors), que não são funcionários públicos. Têm conhecimento avançado em suas respectivas áreas de especialização e podem ser empregados em períodos que variam entre 2 semanas e 12 meses (UK Stabilisation Unit 2010c).
- *Grupo de Elite do Serviço Público para a Estabilização (Civil Service Stabilisation Cadre)* - integrado por 200 profissionais recrutados dentro do serviço público que são especialistas em resolução de conflitos, estabilização e temas afins (UK NSS 2009:71).

Uma vez no “Grupo de Elite”, mecanismo que se assemelha a uma lista, os integrantes têm acesso a um *site* onde encontram informações sobre oportunidades de capacitação e sobre missões internacionais de interesse do governo britânico. No que se refere ao preparo, eles recebem treinamento no terreno e também participam de cursos de planejamento. Vale notar que os membros do “Grupo de Elite” não necessariamente recebem conhecimento formal em seu primeiro ano na lista (UK Stabilisation Unit 2010c).

Além do recrutamento, preparo e emprego de especialistas civis, a *Unidade de Estabilização* também tem papel de destaque na avaliação e no planejamento de estratégias para lidar com países egressos de conflitos. Trata-se, porém, de uma agência mais voltada para a *prestação de serviços*, atividade realizada em resposta a demandas de órgãos do governo. Teria, assim, menos influência na elaboração de políticas, o que é diferente das agências do gênero no Canadá ou nos Estados Unidos, por exemplo.

Outro aspecto importante é a tentativa de se aprender lições na *Unidade de Estabilização* como um todo e também em cada um de seus sub-setores (UK Stabilisation Unit 2010A). Tal preocupação por lições aprendidas também está formalizada nos mecanismos da Alemanha, Noruega e EUA.

## SUIÇA

Na última década, a Suíça aumentou consideravelmente o seu envolvimento com assuntos de consolidação da paz. Isso se torna evidente pela análise do orçamento anual da Divisão IV dos Assuntos Políticos (Segurança Humana) (*Political*



*Affairs Division IV - Human Security*), que é o órgão responsável pelos esforços civis para a consolidação da paz: em 2000, a Divisão IV tinha um orçamento de 37.9 milhões de francos suíços e, 10 anos depois, para o orçamento de 2011 existe uma linha de crédito de 63 milhões de francos suíços (CSS ETH Zurich 2008:2).

A *Rede de Especialistas Suíços para a Consolidação Civil da Paz* (SEP, do inglês *Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding*) foi criada em 2001 e é o principal exemplo do crescente esforço da Suíça para envolver mais especialistas civis nessas missões. O mecanismo tem mandato para apoiar operações bilaterais e multilaterais<sup>26</sup> e, em termos de organograma, encontra-se dentro da Chancelaria suíça (FDFA - *Federal Department of Foreign Affairs*) - não por acaso, vincula-se à Divisão IV (Gourlay 2006:35).

A rede suíça hoje dispõe de 630 profissionais com especialização nas seguintes áreas: democratização, Estado de Direito, proteção de minorias, monitoramento de direitos humanos, monitoramento de eleições, administração civil, gênero, monitoramento da polícia civil, aduana e finanças, e patologia forense (Behrendt and Nutt 2009:8; FDFA 2010a). Depois do recrutamento, os membros recebem um curso básico, de duração de 2 semanas. Também podem se matricular no curso anual para profissionais sênior, que era originalmente oferecido pela SEP mas que, desde 2006, tem sido implementado pelo *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP) em nome do FDFA. Em 2010, pela primeira vez o curso foi aberto a um número restrito de participantes estrangeiros, o que se assemelha às iniciativas da Alemanha e do Japão, que também permitem participação, ainda que limitada, de não-nacionais (FDFA 2010b).

No modelo suíço, não há necessidade de se comprovar licença de trabalho já que tais especialistas civis, ao serem empregados, assinam um contrato separado com o governo federal, cuja duração varia de 1 a 5 anos. É também relevante mencionar que, ao término da missão, não há avaliação da performance devido à legislação que protege a privacidade e confidencialidade da informação (Behrendt and Nutt 2009:8).

Assim, o Capítulo 3 buscou identificar e descrever alguns dos antecedentes e as principais características dos mecanismos de capacidade civil de 10 países. O próximo Capítulo se apresenta como tentativa de consolidar este amplo pacote de informações em uma única tabela. Apesar de estar ciente dos perigos da super-simplificação, a criação de poucas categorias mostra-se útil para fins de comparação.

---

26 Aproximadamente 80% dos candidatos são recrutados por organizações internacionais, como a ONU, a União Européia, OSCE ou o Conselho da Europa, entre outras, enquanto que o restante é nomeado para missões própria da Chancelaria, empregados em locais como Sri Lanka, Nepal, Colômbia, Vietnã, Balcãs, entre outros (FDFA 2010a).

## 4. Destaque às semelhanças e diferenças

---

A identificação do *rationale* e dos procedimentos criados por 10 Estados pode não ser suficiente para a análise e para inspirar outros países ou organismos a aperfeiçoarem suas práticas. Deve-se buscar também a *comparação* de suas características, levantando-se as principais tendências.

Apesar da necessidade de se suspender temporariamente alguns detalhes, para fins de comparação, pode-se chegar a relevantes conclusões quando se tem acesso a um quadro geral com informações dos 10 Estados ao *mesmo tempo*. Pelo menos três aspectos ilustram este argumento:

1. as datas de criação/consolidação;
2. a autoridade que iniciou o processo; e
3. os tipos de mecanismo.

Primeiro, quando se comparam as datas de criação/consolidação de cada iniciativa, torna-se evidente que *todos* os mecanismos foram criados após o término da Guerra Fria, com maior destaque para os últimos 5 anos.

Em segundo lugar, nota-se que é o Poder Executivo quem inicia *todos* os mecanismos e, na grande maioria dos casos, este é representado pelo Ministério das Relações Exteriores (ou equivalente) devido à natureza das missões para as quais os especialistas civis são geralmente enviados.

Em terceiro lugar, embora os mandatos dos mecanismos sejam convergentes, há variações quanto às estruturas ou “tipos”. Não surpreende que países afins, como Austrália, Canadá, Reino Unido e EUA (integrantes do *Commonwealth*) tenham mecanismos relativamente semelhantes. São os quatro são os únicos entre os 10 países selecionados que escolheram a abordagem integrada, ou *whole-of-government*, ao desenvolver suas capacidades civis<sup>27</sup>. Entre os países que escolheram a modalidade “roster” (banco de dados), é interessante notar que eles não necessariamente oferecem os mesmos serviços, apesar de seguidores da mesma lógica.

Assim, as comparações acima demonstram que há relações a serem analisadas entre os países selecionados. Avança-se, a seguir, com a apresentação de uma tabela cuja finalidade é organizar as mais evidentes semelhanças e diferenças entre os mecanismos. Além das datas da criação/consolidação, autoridade que iniciou o processo e tipo de mecanismo, também merecem destaque: o tamanho do mecanismo, a natureza de seus integrantes, as parcerias com agências de desenvolvimento do próprio governo e com atores não-governamentais, e os tipos de serviços oferecidos pelo mecanismo.

A tabela é, portanto, uma tentativa de enfatizar as características mais proeminentes de cada mecanismo e de permitir a mais fácil identificação das tendências.

---

27 Uma futura linha de pesquisa poderia investigar os motivos pelos quais somente países do *commonwealth* adotam a abordagem *whole-of-government*, bem como os tipos de relação existentes entre esses quatro mecanismos.

**Tabela 2. Principais características dos mecanismos nacionais**

	Alemanha	Austrália	Canadá	EUA	Finlândia	França	Japão	Noruega	Reino Unido	Suíça	
<b>INICIATIVA</b>											
Nome	ZIF	ACC	CANADEM	START	S/CRS / CRC	CMC	FCI	Pgm for HRes Dev in Asia	NORDEM	SU	SEP
Criação/consolidação	2002	2009	1996	2005	2004	2007	2002	2007/2009	1993	2004/2007	2001
<b>TIPOS</b>											
Banco de dados (roster)	●		●			●	●	N/A	●		●
Integrada (whole-of-government)		●		●	●			N/A		●	
<b>AUTORIDADE</b>											
Iniciativa/autoridade	Chancel.	Primeiro Ministro	Chancel.	Chancelaria	Chancel.	Chancel.	Chancel. e Min. Assuntos Públicos	Chancel.	Chancel.	Min. Desenv., Chancel. e MD	Chancel.
<b>MEMBROS</b>											
Total (atual ou meta)	≈900	≈500	13.500	70+	≈4.250	150	≈1.000	N/A	≈250	≈1.000	630
Aceita estrangeiros?	●				?			?		●	●
<b>AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO ESTÃO ENVOLVIDAS?</b>											
SIM. Quem?		AusAID		CIDA	USAID		AFD			UKAID	
<b>RELACIONAMENTO COM...</b>											
ONGs		●		●	●			●		●	
Setor privado					●		●			●	
Universidades		●			●			●	●		
<b>SERVIÇOS</b>											
Recrutamento	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●
Preparo	●	-	-	●	●	●	?	●	●	●	●
Monitoramento e avaliação	●				●				●	●	

## 5. Conclusão

---

Este artigo teve o objetivo de mapear e comparar as informações disponíveis sobre os mecanismos nacionais criados para identificar, preparar e empregar especialistas civis para missões internacionais (bilaterais ou multilaterais)<sup>28</sup>. Para desenvolver o argumento, o Capítulo 2 identificou alguns dos desafios enfrentados por aqueles que lidam com a paz e a segurança internacionais no século XXI. Salientou que, para os complexos problemas contemporâneos, as respostas militares tradicionais, sozinhas, não oferecem solução sustentável. Este reconhecimento gera a oportunidade de se incluir na equação os civis com experiência em áreas relacionadas a gestão de crise e/ou consolidação da paz.

Em seguida, o Capítulo 3 descreveu as iniciativas de 10 países para lidar com os problemas de segurança através do emprego de especialistas civis pré-capacitados para missões bilaterais ou multilaterais. Apesar da variação no *modus operandi*, percebe-se que as peculiaridades de cada mecanismo foram desenhadas para dar uma resposta ao mesmo tipo de desafios e, assim, os mecanismos seguem lógica relativamente semelhante.

Por fim, e assumindo o risco da simplificação, o Capítulo 4 buscou sintetizar em uma tabela os principais procedimentos e características de cada mecanismo, a fim de facilitar a identificação de semelhanças e diferenças entre os modelos. A elaboração de uma única tabela para todos os mecanismos analisados organiza a informação existente e facilita a comparação imediata entre os mecanismos. Espera-se que as idéias consolidadas neste artigo venham a inspirar organismos regionais e internacionais ou potências emergentes (como o Brasil) a desenvolver ou aperfeiçoar sua própria capacidade de identificar, preparar e empregar especialistas civis para missões internacionais.

---

<sup>28</sup> Não é do objeto deste artigo analisar ou julgar a eficiência ou eficácia dos mecanismos selecionados. A intenção foi a de descrever, em linhas gerais, as principais características de cada modelo a fim de que suas motivações sejam resgatadas e de que eles sejam minimamente comparados.



## Referências

- AusAID (2009). Site oficial. "Australian Civilian Corps". Última atualização: 26.10.2009. Disponível em: [www.aisaid.gov.au/acc/Pages/core-activities.aspx](http://www.aisaid.gov.au/acc/Pages/core-activities.aspx).
- AusAID (2010). Panfleto oficial. "The Australian Civilian Corps - Supporting stabilisation and recovery from disaster and conflict" (janeiro 2010). Disponível em: [www.aisaid.gov.au/publications/Pages/5570\\_5067\\_7151\\_1445\\_3622.aspx](http://www.aisaid.gov.au/publications/Pages/5570_5067_7151_1445_3622.aspx).
- AUSTRALIA. MFA. (2010). "Australian Civilian Corps - Media Release". 23.06.2010. Disponível em: <http://www.foreignminister.gov.au/releases/2010/fa-s100623.html>.
- BEHRENDT, Jens and Kathrin NUTT (2009). "National Capacities for the Recruitment and Deployment of Civilian Personnel for Peace Operations. Where do we stand nine years after the Brahimi Report?". Berlim, 11-12 dezembro 2008 (Report 03/09). Disponível em: [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Report\\_Expert\\_Meeting\\_Recruitment\\_04\\_09.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Report_Expert_Meeting_Recruitment_04_09.pdf).
- CANADEM (2009). Site oficial - última atualização em 2009. Disponível em: <http://www.canadem.ca/home/>.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (CCPDC) (1997). "Preventing Deadly Conflict - final report". New York: Carnegie Corporation of New York.
- Center for Complex Operations (2010). "Center for International Peace Operations". Disponível em: <http://ccoportal.org/institution/center-international-peace-operations>. Último acesso: 15.12.2010.
- CHANDRAN, Rahul, Jake SHERMAN, Bruce, JONES, Shepard FORMAN, Anne LE MORE, Andrew HART e Yochino FUNAKI. (2009). "Rapid Deployment of Civilians for Peace Operations: Status, Gaps, and Options". Relatório do NYU Center on International Cooperation. Disponível em: [http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/Deployment\\_annex\\_links.pdf](http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/Deployment_annex_links.pdf).
- CSS ETH Zurich (2008). "Swiss Foreign Policy: Strategies of a Niche Player". CSS Analyses in Security Policy vol. 3, n. 44, Nov. 2008. Disponível em: [http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/ESDP/93742/ipublicationdocument\\_singledocument/9E53195D-9AA4-4B83-96B7-63F1DFEB5FE0/en/css\\_analysen\\_nr44-1108\\_e.pdf](http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/ESDP/93742/ipublicationdocument_singledocument/9E53195D-9AA4-4B83-96B7-63F1DFEB5FE0/en/css_analysen_nr44-1108_e.pdf).
- CONING, Cedric, Walter LOTZE e Mikkel Frøsig PEDERSEN (2010). "The Role and Position of NOROBS in the Context of Norway's Contribution to Civilian Peacemaking, Peacekeeping and Peacebuilding". NUPI Report. Disponível em: [www.nupi.no](http://www.nupi.no).
- DATE-BAH, Eugenia (2003). Introduction. In: DATE-BAH, Eugenia (Ed.). "Jobs after war: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle". InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction. Geneva: International Labor Office. p. 1-29.
- DFID. Department of International Development (2010). "Launch of UK Civilian Stabilisation Group (CSG)". Disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2010/Launch-of-UK-civilian-stabilisation-unit/>.
- FDFA - Federal Department of Foreign Affairs (2010a). "Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding". Disponível em: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/peasec/peac/confre/sep.html>.
- FDFA \_\_\_\_\_ (2010b). "Formation, further training and Handbook". Disponível em: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/peasec/peac/confre/sep/trasep.html>.
- GIP FRANCE COOPERATION INTERNATIONAL - Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (2009). "Promouvoir et coordonner l'expertise française à l'international". Disponível em: [http://www.fci.gouv.fr/IMG/pdf/Brochure\\_FCI\\_FR.pdf](http://www.fci.gouv.fr/IMG/pdf/Brochure_FCI_FR.pdf).
- GIP \_\_\_\_\_ (n.d.). "International promotion and co-ordination of French technical expertise". (n.d.). Disponível em: [http://www.fci.gouv.fr/IMG/pdf/FCI\\_chemise\\_anglais\\_bat5.pdf](http://www.fci.gouv.fr/IMG/pdf/FCI_chemise_anglais_bat5.pdf). Último acesso: 15.12.2010.
- GOURLAY, Catriona (2006). "Lessons Learned Study: Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations". New York: DPKO. Disponível em: [http://humansecuritygateway.com/documents/UNDPKO\\_rostersdeploymentcivilianexperts.pdf](http://humansecuritygateway.com/documents/UNDPKO_rostersdeploymentcivilianexperts.pdf).

- HOLSTI, Kalevi (1996). "The State, War, and the State of War". Cambridge: Cambridge University Press.
- KALDOR, Mary (1999). "New and Old Wars. Organized violence in a global era". Stanford: Stanford University Press.
- KRIEGER, Miriam A. (2006). "Approaches to Post-Conflict Peacebuilding: The UK Post-Conflict Reconstruction Unit (PCRU) and US Office for the Coordinator of Reconstruction and Stabilization (S/CRS)". Master's thesis - King's College London. Disponível em: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA455013>.
- KUMAR, Mahendra (1975). "Violence and nonviolence in International Relations". Delhi, India: Thomson Press.
- LUND, Michael (2004). "Operationalizing the lessons from recent experience in field-level conflict prevention strategies". In: WIMMER, Andreas (Ed.). "Facing ethnic conflicts: toward a new realism". Lanham, MD: Rowman & Littlefield. p. 120-140.
- Norwegian Center for Human Rights (2009). Faculty of Law. "The Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights - NORDEM". Disponível em: <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/>.
- Reino Unido. NSS (2009). "The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the Next Generation". Disponível em: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/216734/nss2009v2.pdf>.
- RU. Stabilisation Unit (2010a). "Stabilisation Concept". Disponível em: [www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/what-is-stabilisation/58-what-is-stabilisation.html](http://www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/what-is-stabilisation/58-what-is-stabilisation.html).
- RU. \_\_\_\_\_ (2010b). "Stabilisation Unit". Disponível em: [www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/more-about-the-unit.html](http://www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/more-about-the-unit.html).
- RU. \_\_\_\_\_ (2010c). "Deployable Civilian Experts". Disponível em: <http://www.stabilisationunit.gov.uk/how-to-get-involved/civilian-stabilisation-group/dce.html>.
- EUA (2010). PD573 - Foundations Course. "Introduction to Interagency Reconstruction & Stabilization Operations". (US PD573). Acesso com nome de usuário e senha oferecidos à autora (junho).
- EUA. Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (CRS). (2010a) "Introduction to the Civilian Response Corps". Disponível em: <http://www.state.gov/j/cso/civilianresponsecorps/index.htm>.
- EUA. \_\_\_\_\_ (2010b). "Civilian Response Corps Reaches 100 Active Members". Office of the Spokesman. 16 April 2010. Disponível em: [www.state.gov/j/cso/civilianresponsecorps/index.htm](http://www.state.gov/j/cso/civilianresponsecorps/index.htm).
- EUA. \_\_\_\_\_ (2010c). "Interagency Training & Education". Disponível em: <http://www.crs.state.gov/index.cfm?fuseaction=public.display&shortcut=CSZJ>. Último acesso: 15.12.2010.
- EUA. Departamento de Estado (DoS) (2011). "Civilian Response Corps". Disponível em: <http://www.state.gov/s/crs/civilianresponsecorps/index.htm>.
- WIHARTA, Sharon and Stephanie BLAIR (2010). "Civilian roles in peace operations". SIPRI Yearbook 2010. Disponível em: <http://www.sipri.org/yearbook/2010/03>.
- ZIF - Center for International Peace Operations (2012). Site oficial. "About". <http://www.zif-berlin.org/en/about-zif.html>.

**INSTITUTO IGARAPÉ** é uma iniciativa que visa melhorar a eficácia da ação social e fortalecer instituições locais, através da criação de sinergias entre diversos temas, setores e atores envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas e projetos de desenvolvimento sustentável.

#### **“EFEITO BRASIL”**

A iniciativa “Efeito Brasil” visa explorar as possibilidades de o país desenvolver um mecanismo de identificação, recrutamento, preparo e desdobramento de especialistas civis em países frágeis ou pós-conflito.

#### **COORDENADORES**

Eduarda Passarelli Hamann

Robert Muggah

#### **ARTIGO ESTRATÉGICO 01**

**MAIO DE 2012**

#### **EDITADO POR**

Instituto Igarapé

#### **EDITORAÇÃO**

Kenia Ribeiro

#### **FOTOGRAFIA DA CAPA**

UN Photo/Martine Perret

#### **INSTITUTO IGARAPÉ**

Visconde de Caravelas 111  
Botafogo. Rio de Janeiro – RJ  
22271-030 Brasil

#### **RIO DE JANEIRO**

+55 21 3283-7073

#### **BRASÍLIA**

+55 61 3526-1960

[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)

[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)

## **OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ**

### **NOTA ESTRATÉGICA 01 - MARÇO 2012**

HAITI'S URBAN CRIME WAVE? RESULTS FROM MONTHLY HOUSEHOLD SURVEYS (AUGUST 2011 - FEBRUARY 2012)

### **RELATÓRIO PÓS-EVENTO 01 - ABRIL 2011**

EXPANDING THE CIVILIAN ROLE IN PEACE OPERATIONS: ASSESSING PROGRESS AND ADDRESSING GAPS” (SIPRI, IGARAPÉ, IRI/PUC-RIO)



**Canada**

**DFID** Department for International Development

**ISSN 2359-098X**