



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank



British Embassy
Brasília

Relatório

Setembro 2016

Brasil e Reino Unido: Perspectivas atuais e futuras sobre a manutenção da paz



BHR Luke

Brasil e Reino Unido: Perspectivas atuais e futuras sobre a manutenção da paz

Rio de Janeiro, 11 de agosto de 2016

Relatório do evento

A Embaixada Britânica em Brasília e o Instituto Igarapé organizaram um evento informal sobre as perspectivas atuais e futuras das operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Realizado no Rio de Janeiro, no dia 11 de agosto de 2016, o evento contou com a presença de 13 profissionais, incluindo diplomatas, militares e representantes da sociedade civil (10 brasileiros e 8 mulheres). Os participantes debateram aspectos relacionados à participação do Brasil em operações de paz da ONU. O debate foi organizado em torno de três sessões informais: (1) O futuro das operações de manutenção da paz; a implementação do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz da ONU (HIPPO, na sigla em inglês); e a Conferência de Londres (2016); (2) O engajamento do Brasil nas operações de manutenção da paz; e (3) Mulheres, paz e segurança. Os principais pontos debatidos pelos participantes, inclusive os principais desafios e oportunidades para o Brasil, estão resumidos neste relatório.

O futuro da manutenção da paz; a implementação do relatório do HIPPO; e a Conferência de Londres

Os participantes identificaram os principais desafios para o futuro das operações de paz da ONU. Uma das maiores preocupações político-estratégicas está relacionada à primazia da política, em todos os níveis: desde a definição e execução dos orçamentos da ONU para a manutenção da paz até a maneira de se organizar do Secretariado da ONU. Isso requer uma mudança de mentalidade, para que a mediação e a prevenção de conflitos sejam efetivamente priorizadas, não apenas em operações de manutenção da paz, mas em todos os esforços da ONU relacionados à paz e à segurança internacional. Essa mudança inclui, por exemplo, a ideia de um orçamento específicos para as missões políticas especiais, em vez de alocar mais

recursos para operações de manutenção da paz quando essas nem sempre são a ferramenta mais eficaz para lidar com certas crises internacionais. Também significa, por fim, que diversos atores participem de processos de negociação e mediação, incluindo mulheres de sociedades locais.

Identificou-se a existência de uma crise de legitimidade na ordem internacional, que afeta diretamente as estruturas da ONU voltadas para as operações de paz. Alguns participantes sugeriram que seria necessário repensar o próprio processo de escolha das lideranças da ONU, que deveria ser baseado na meritocracia e não em aspectos políticos. Nos níveis tático e operacional, houve consenso de que os capacetes azuis não estão preparados para serem empregados em atividades de contraterrorismo, inclusive por conta do tipo de treinamento que recebem. Ademais, a ONU não tem doutrina específica para contraterrorismo – ainda que exista a expectativa de que as tropas reajam contra qualquer tipo de ataque (incluindo os perpetrados por terroristas, de acordo com os termos do mandato e os princípios da ONU). Na mesma linha, a questão dos mandatos mais ambiciosos também foi levantada pelos participantes como um grande desafio, sobretudo quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autoriza o uso da força.

Representantes do Brasil e do Reino Unido se mostraram satisfeitos com o relatório, lançado em 2015, pelo Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz da ONU (HIPPO, da sigla em inglês). A reação do Reino Unido ao relatório está baseada em “3 Ps”: planejamento, promessa (de envio de tropas, equipamentos etc.) e performance. A conferência de Londres, de setembro de 2016, serviu para abordar algumas das promessas feitas no ano anterior, em evento semelhante organizado pelos Estados Unidos. A contribuição do Reino Unido para as operações de manutenção da paz é bastante significativa. Além de ser o sexto maior contribuinte financeiro para esse tipo de operação, o país também dá apoio ao treinamento de tropas e a projetos de desenvolvimento em países onde há operações de manutenção da paz. Além disso, o Reino Unido empregou tropas em missões na Somália e no Sudão do Sul. Por fim, notou-se, ainda, o seu crescente engajamento com a agenda de Mulheres, Paz e Segurança, particularmente por meio da provisão de assessores de gênero para operações de paz, pela transversalização de gênero em seus projetos e atividades, e por meio de esforços de prevenção de exploração e abuso sexual.

O Brasil e as operações de manutenção da paz

Os participantes elogiaram as contribuições do Brasil para as operações de manutenção da paz da ONU. Notou-se que, em dezembro de 2015, o Brasil comandava tropas em 3 das 16 operações de paz da ONU: Haiti (MINUSTAH), República Democrática do Congo (MONUSCO)

e Força-Tarefa Marítima no Líbano (UNIFIL). Esse feito foi apontado como um forte reconhecimento do compromisso do Brasil com a manutenção da paz.

O momento político por que passa o país foi apontado como um desafio para a continuidade de seu engajamento com as operações de paz. Para superar, é preciso pensar no “Brasil como um Estado”, onde instituições e políticas estatais garantam a implementação dos compromissos assumidos com os macroprocessos internacionais. Existe ainda uma expectativa de que o Brasil se mantenha engajado em operações de manutenção da paz com pelo menos um batalhão, mesmo depois da retração do componente militar da Missão da ONU no Haiti (MINUSTAH). Isso, contudo, não significa que o Brasil deverá desdobrar tropas em qualquer lugar ou a qualquer missão. Pelo contrário: é pouco provável que o Brasil envie tropas para missões que desafiem os princípios tradicionais das operações de manutenção da paz: o consentimento, a imparcialidade e o não uso da força (exceto em auto-defesa e em defesa do mandato da missão).

Em termos operacionais, o Brasil enfrenta um desafio relacionado ao levantamento de inteligência em todos os níveis (político, operacional e tático), de maneira a melhor preparar ou mesmo fortalecer o treinamento pré-desdobramento. Uma vez no terreno, o maior desafio é prover a logística necessária para o sucesso do rodízio de grandes contingentes militares.

Em termos de oportunidades para o futuro próximo, houve consenso de que o Brasil precisa aprofundar e expandir a sua cooperação com a Colômbia no período atual (pós-conflito). O Brasil apoiou ativamente a missão de desminagem no país, coordenada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e ministrou um curso sobre operações de manutenção da paz para um pequeno número de militares colombianos. Ademais, é fundamental que o Brasil se envolva mais com a Colômbia não apenas do ponto de vista militar, mas também por meio de especialistas civis, que poderiam ser treinados pelo Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). De fato, o CSNU autorizou em 2016 uma [missão política especial \(MPE\) na Colômbia](#), o que levou o Secretariado e os Estados-membros a planejar a composição e a efetiva implantação da missão. A despeito da regra da ONU de evitar que países fronteiriços participem com observadores militares, o Brasil está disposto a contribuir, de maneira concreta, para o sucesso de paz da Colômbia, incluindo da MPE.

Mulheres, paz e segurança (MPS)

Apesar dos muitos desafios para o avanço da agenda de mulheres, paz e segurança (MPS), os participantes reconheceram alguns avanços nos últimos anos, sobretudo no plano normativo. Houve um aumento considerável das menções às mulheres em acordos de paz, e as operações de manutenção da paz tornaram-se mais sensíveis a gênero, com mandatos que levam em consideração os problemas que mulheres e meninas enfrentam no terreno. Além

disso, em 2015, três processos de revisão da ONU levantaram importantes questões relacionadas à agenda MPS: o [Estudo Global para a Implementação da Resolução 1315 do CSNU](#), o [Relatório do Painel Independente de Alto Nível para Operações de Paz](#) e o [Relatório sobre a Arquitetura de Construção da Paz](#). Porém, apesar do progresso no plano normativo, há muitas lacunas no âmbito da implementação. De acordo com os participantes, isso revela que a agenda MPS ainda não é prioritária e é importante promover uma mudança de mentalidade e comportamento.

Do ponto de vista doméstico, houve importantes avanços em termos de políticas para as mulheres, inclusive por meio de novas leis para combater a violência contra a mulher e a criação de comissões de gênero em alguns ministérios (incluindo o da Defesa e o das Relações Exteriores). Tais políticas, porém, não incorporaram elementos de paz e segurança. Para superar essa deficiência, e apesar das crises econômica, política e social no Brasil, o país tem sido bem-sucedido na elaboração de seu [Plano Nacional de Ação \(PNA\) sobre MPS](#). Em breve fará parte do grupo de mais de 60 países que já lançaram seus PNAs. Ressaltou-se que esses Planos são importantes ferramentas para a implementação da agenda MPS nas políticas, programas e atividades de cada país. A expectativa é de que o governo brasileiro lance o documento em outubro de 2016, por ocasião das celebrações do 16º aniversário da Resolução 1325.

Foi destacado que não há registros de abuso ou exploração sexual cometidos por capacetes azuis brasileiros. Houve mais de 30.000 militares brasileiros desdobrados na MINUSTAH entre de 2004 a 2014 e, nesse período, foram abertos 44 inquéritos policiais militares, culminando em cinco processos judiciais e apenas uma condenação (por desobediência a ordem de sentinela). Destacou-se, ainda, que nenhum dos inquéritos estava relacionado a abuso ou exploração sexual, o que é um feito importante. Seria preciso aprofundar a pesquisa para confirmar a hipótese, mas esse histórico é um forte indício de que a doutrina militar e o treinamento pré-desdobramento do Brasil têm um papel fundamental no bom comportamento de suas tropas no terreno.



PEN

Conclusões

O evento facilitou uma breve porém significativa conversa entre importantes especialistas do Brasil e do Reino Unido sobre questões relacionadas às operações de manutenção da paz. Os participantes compartilharam suas perspectivas, interesses e preocupações em relação ao engajamento (presente e futuro) do Brasil e do Reino Unido com as operações da ONU. Apesar das diferenças entre os países, há áreas em que a cooperação pode ser explorada, sendo as mais evidentes o treinamento pré-desdobramento e a transversalização de gênero em atividades voltadas para a paz e a segurança.



O Instituto Igarapé é um think and do tank independente, dedicado à integração das agendas da segurança, justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação.