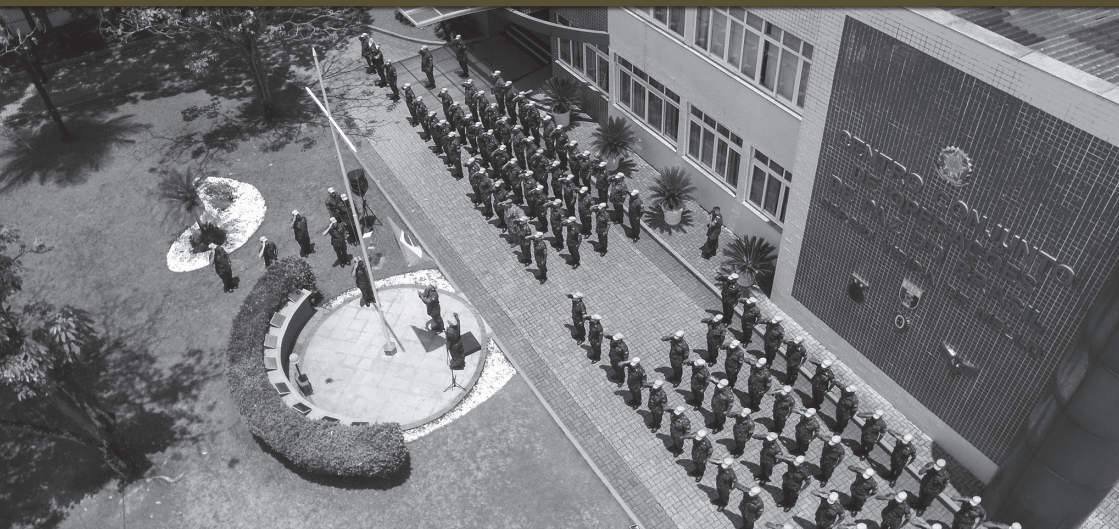


CCOPAB E OPERAÇÕES DE PAZ

Comando de Operações Terrestres
1ª Divisão de Exército

V. 1 - N. 2 - 2019 - ISSN: 2595-6965



PERSPECTIVAS, REFLEXÕES E LIÇÕES APRENDIDAS



CCOPAB

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

Expediente

- **REVISTA:** CCOPAB E OPERAÇÕES DE PAZ:
PERSPECTIVAS, REFLEXÕES E LIÇÕES APRENDIDAS
- **PRODUÇÃO:** Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)
- **DIRETOR GERAL:** Coronel Marco Antônio Estevão Machado
- **EDITOR:** Tenente Coronel R1 Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti
- **DESIGNER GRÁFICO:** Agência 2A Comunicação
- **FOTOGRAFIA:** Cabo Lopes
- **COLABORADORES:** Giovani Moretto
Ronald Felipe de Paula Santana
Victoria Motta de Lamare França
Gabriela Gonçalves Nogarolli
Karla Pinhel Ribeiro
Jacqueline Glasmeyer Bonato
Barbara Thomas Metzner
Amanda Marchiori de Souza Ramos

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.

Comando de Operações Terrestres
1ª Divisão de Exército
Av. Duque de Caxias, 700 - Vila Militar - Rio de Janeiro - RJ
CEP: 21615-220 - Tel.: +55 (21) 2457-0515 / +55 (21) 2457-0787
Fax: +55 (21) 2457-4950 - comsoc@ccopab.eb mil.br

- **ANO:** 2019

Sumário

- O Relatório Cruz: Protegendo os nossos *Peacekeepers* 07
Giovani Moretto
- O CCOPAB e a Evolução do Preparo para as atividades de Desminagem Humanitária 23
Ronald Felipe de Paula Santana
- As potencialidades e os desafios no emprego dos Assistentes de Linguagem na Operação de Paz no Haiti 41
Victoria Motta de Lamare França
- O recrutamento de crianças soldado em conflitos armados: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional Humanitário 59
Gabriela Gonçalves Nogarolli
Karla Pinhel Ribeiro
- A participação de mulheres nas negociações de paz: uma análise sobre a América Latina 75
Jacqueline Glasmeyer Bonato
- O Relatório Nyakhat como resposta institucional da ONU aos casos de abuso e exploração sexual em missões de paz e reconstrução pós conflito 89
Barbara Thomas Metzner
- A origem conflituosa da República Democrática do Congo e a atuação da MONUSCO na proteção infantil do país 101
Amanda Marchiori de Souza Ramos



Prefácio

Esta quarta edição da Revista CCOPAB e Operações de Paz: perspectivas, reflexões e lições aprendidas se coloca como mensageira de reflexões e boas práticas que possam somar ao trabalho de nossos capacetes azuis. Os autores ainda possuem o desafio de apresentar novos dados das operações de paz correntes. Os artigos abrangem temas como:

- O Relatório Cruz: Protegendo os nossos Peacekeepers;
- CCOPAB e a Evolução do Preparo para as atividades de Desminagem Humanitária;
- As potencialidades e os desafios no emprego dos Assistentes de Linguagem na Operação de Paz no Haiti;
- O recrutamento de crianças soldado em conflitos armados: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional Humanitário;
- A participação de mulheres nas negociações de paz: uma análise sobre a América Latina;
- O Relatório Nyakhat como resposta institucional da ONU aos casos de abuso e exploração sexual em missões de paz e reconstrução pós conflito; e
- A origem conflituosa da República Democrática do Congo e a atuação da MONUSCO na proteção infantil do país.

O CCOPAB espera que os artigos selecionados possam auxiliar pesquisadores e profissionais que lidam com a realidade das Operações de Paz. E continuaremos buscando a excelência nas futuras publicações.



Giovani Moretto

Coronel do Exército Brasileiro. Instrutor do Departamento de Estratégia e Política Nacional do *Army War College* (Estados Unidos da América).

E-mail: cptmoretto@hotmail.com



O Relatório Cruz: protegendo os nossos *Peacekeepers*

Giovani Moretto*

RESUMO: Este trabalho apresenta as principais conclusões do Relatório Cruz (*Cruz Report*), publicado em dezembro de 2017, e as medidas recomendadas para a diminuição da quantidade de baixas entre os *peacekeepers*. A seguir, apresenta a repercussão do Relatório entre diversos especialistas em missões de paz e as afirmações relacionadas a um possível aumento da violência caso suas recomendações sejam adotadas na íntegra. O autor conclui apresentando seu ponto de vista de que o Relatório Cruz é essencial para diminuir o número de baixas e proporcionar as melhores condições para que os *peacekeepers* cumpram sua missão.

PALAVRAS-CHAVE: Relatório Cruz. Missões de Paz. *Peacekeepers*.

Introdução

Desde o início das missões de paz em 1948, cerca de 3.700 militares perderam suas vidas mantendo ou impondo a paz. Dentre tais baixas, as ações com uso de violência causaram aproximadamente mil mortes. Entretanto, a partir de 2013 esse número de vítimas aumentou acentuadamente, resultando em 195 mortos em cinco anos, no que pode ser considerado o período de cinco anos mais letal da história das operações de paz da Organização das Nações Unidas

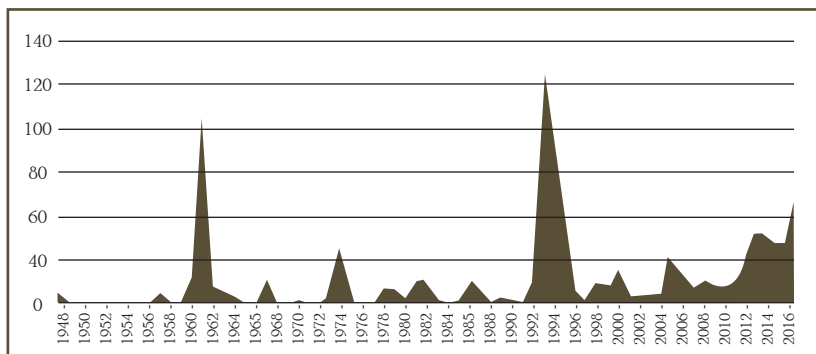
.....
*Coronel do Exército Brasileiro. Instrutor do Departamento de Estratégia e Política Nacional do *Army War College* - Estados Unidos da América.

E-mail: cptmoretto@hotmail.com

(ONU). Estatísticas de 2017 demonstram que 61 soldados da paz perderam suas vidas naquele ano como resultado de ações violentas.

No passado, a simples presença dos capacetes azuis era suficiente para impor respeito às partes beligerantes. Atualmente, o desdobramento de tropas em ambientes onde não existe uma paz para se manter aumenta a necessidade de adoção de ações impositivas para cumprir os mandados outorgados pela ONU. Em locais como a República Centro-Africana e o Mali, grupos em conflito estão deliberadamente atacando os *peacekeepers*, resultando em um aumento do número de baixas.

Figura 1: Número de baixas de *peacekeepers* 1948-2017.



Fonte: Improving Security of United Nations Peacekeepers, 2017.

Em 2017, a ONU estabeleceu um painel independente liderado pelo general brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, ex-comandante do componente militar nas missões de estabilização do Haiti e do Congo, para pesquisar como melhorar a segurança das forças de paz da ONU. O relatório resultante, denominado “*Improving Security of United Nations Peacekeepers*” e divulgado em dezembro de 2017, trouxe recomendações relativas a dezoito questões e problemas para diminuir o número de baixas das forças de paz. Algumas dessas re-

comendações causaram reações entre pesquisadores do assunto em relação à observância dos princípios básicos da manutenção da paz e o potencial aumento da violência, o que poderia acarretar um número ainda maior de fatalidades.

Este artigo argumenta que a implementação do Relatório Cruz é essencial para diminuir o número de baixas entre os *peacekeepers* e proporcionar as melhores condições para que os mesmos cumpram sua missão. Para examinar essa questão, o autor inicialmente descreve o Relatório Cruz e suas principais recomendações. Em seguida, explora sua repercussão entre vários especialistas e discute suas principais ideias.

O Relatório Cruz

Dentre suas conclusões, o Relatório Cruz identificou quatro áreas principais nas quais a ONU deve adotar medidas para diminuir as baixas causadas por ações agressivas contra os *peacekeepers*: aumentar a conscientização do pessoal sobre os riscos e capacitá-los a exercer a iniciativa para dissuadir, prevenir e responder aos ataques; equipar e treinar as tropas para operar em ambientes altamente hostis; estabelecer os parâmetros da missão de acordo com as ameaças existentes, adequando os mandatos para limitar a exposição aos atores hostis; e responsabilizar os comandantes e líderes pela prevenção de mortes e ferimentos.

A primeira área que o Relatório Cruz identificou como essencial para reduzir as baixas está relacionada ao aumento da conscientização do pessoal e mudança de mentalidade em relação à iniciativa para dissuadir, prevenir e responder aos ataques. Diversas missões de paz e países que fornecem tropas estariam sofrendo do que foi designado como uma “Síndrome do Capítulo VI”, resultante da épo-

ca em que os *peacekeepers* eram empregados em ambientes com poucos riscos, quando as tropas da ONU eram respeitadas pelos oponentes e deviam basicamente manter uma paz já existente. Essa “Síndrome do Capítulo VI” seria responsável pela postura defensiva dos *peacekeepers*, com a consequente perda de iniciativa e liberdade de movimento.

Segundo o Relatório, a ONU “deve atualizar os princípios de manutenção da paz para refletir que o capacete e a bandeira azul não oferecem proteção natural, mas são um alvo. Esta deve ser a mentalidade de todo o pessoal”. As medidas recomendadas incluem a adoção de uma postura proativa em autodefesa, a iniciativa de usar a força para eliminar ameaças, ações para acabar com a impunidade dos agressores e o emprego de força esmagadora para derrotar e ganhar o respeito de atores hostis. Mais do que locais de proteção e descanso da tropa, as bases devem se tornar pontos de irradiação de segurança.

O relatório também acrescenta que alguns contingentes são avessos ao risco e hesitam em empregar a força. Esta atitude de deixar os ataques impunes resulta em um incentivo adicional para os agressores, levando a um aumento ainda maior das hostilidades contra os *peacekeepers*. Além disso, alguns comandantes estariam usando o mandato como justificativa para o imobilismo de suas tropas. Para combater tais atitudes, uma mudança de mentalidade que acarrete uma postura mais proativa deve ser implementada em todos os níveis, desde a sede da ONU em Nova York até as missões desdobradas nos locais mais remotos.

A segunda área identificada pelo relatório Cruz está relacionada ao equipamento disponível e ao treinamento do pessoal para operar em ambientes hostis. A ONU deve assegurar-se de que os contingentes



possuam o treinamento adequado para o ambiente da missão, o que inclui treinamento antes do desdobramento das tropas e também durante a missão. A falta de equipamentos de proteção e para o desempenho da missão, o treinamento inadequado e os níveis deficientes de manutenção estão causando baixas que poderiam ser evitadas.

Outro aspecto importante refere-se aos recursos de inteligência disponíveis para as tropas. A ONU deve aprimorar tal apoio, adotando particularmente soluções de baixa tecnologia e de inteligência de fontes humanas que aumentem a consciência situacional. Além disso, a ONU deve equipar as tropas com tecnologias básicas para melhorar a segurança, a capacidade de apoio de saúde móvel e as estruturas de defesa física das bases.

Figura 2: Patrulha no Mali utilizando detectores de minas. Em muitos casos, a falta de equipamentos básicos e a manutenção dos mesmos tem provocado baixas entre os *peacekeepers*.



Fonte: MINUSMA (2017).

Figura 3: Posto de segurança em Bambari – República Centro-Africana. O aprimoramento da proteção física das instalações deve ser uma das ações adotadas para diminuir o número de baixas.



Fonte: MINUSCA (2019).

A terceira área abordada pelo relatório Cruz está relacionada aos parâmetros da missão, principalmente à adequação dos mandatos para limitar a exposição aos atores hostis. “Missões com uma grande cauda logística exigem um grande esforço para sua proteção, o que

acaba inibindo a eficácia operacional e colocando o pessoal em risco”. Comboios longos e lentos representam alvos fáceis, respondendo por mais de 50% das baixas atuais. A tropa não deve se restringir à manutenção da presença, apoio às atividades logísticas ou a sua autoproteção, pois, na verdade, tais atividades acabam reduzindo a disponibilidade de forças que deveriam conduzir operações para eliminar as ameaças e impedir ataques.

A última área que o relatório Cruz considera é a necessidade de responsabilização dos comandantes e líderes pela prevenção de baixas. Segundo o relatório, as lideranças da ONU em todos os níveis devem ser responsáveis por falhas, o que inclui a avaliação precisa do treinamento antes do desdobramento da força e do desempenho na missão. Essa responsabilidade deve incluir não somente comandantes militares, mas também equipes civis que devem ter um papel ativo na adoção de medidas preventivas e “tratar ameaças à segurança como se suas próprias vidas estivessem em risco”. A ONU também deve ser mais exigente com os países que fornecem as forças militares e as forças policiais (TCC e PCC), estabelecendo padrões claros de postura, mentalidade, treinamento e equipamento.

Depois de divulgar o Relatório Cruz, a ONU começou a adotar medidas para implementar ações nas quatro áreas identificadas como críticas para melhorar a segurança das forças de paz. O plano de ação, lançado em abril de 2018, identificou as medidas já adotadas e as em andamento, tanto no terreno quanto em seus escalões de comando, e estabeleceu prazos para as mesmas. Embora a ONU tenha iniciado rapidamente a adoção de tais medidas, a comunidade internacional recebeu o Relatório Cruz com uma mistura de aprovação e preocupações acerca de possíveis violações dos princípios básicos de manutenção da paz, especialmente em relação à imparcialidade, e discussões sobre a eficácia de suas recomendações.

As repercussões do Relatório Cruz

Um dos especialistas em operações de paz que emitiu sua opinião sobre o Relatório Cruz foi Jean-Marie Guéhenno, Subsecretário-Geral para Operações de Manutenção da Paz da ONU entre os anos de 2000 e 2008. Guéhenno considerou que o Relatório Cruz complementa as conclusões do chamado Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO), do ano de 2015, o qual propôs uma revisão das operações de paz para fazer frente às novas ameaças. Desta forma, Guéhenno concluiu que as duas abordagens precisam ser combinadas para formar uma visão estratégica única. Ele também ressaltou os novos desafios que os *peacekeepers* enfrentam, como o terrorismo e o emprego de missões em locais em que não há paz para se manter, e solicitou um posicionamento claro sobre como a comunidade internacional vislumbra e pretende empregar as operações de paz.

Guéhenno concluiu sua análise com observações de que os atores nacionais são a única resposta sustentável para combater terroristas ou milícias criminosas, e que “o papel das operações de paz é capacitá-las, e não substituí-las.” Embora Guéhenno tenha reforçado a importância das forças locais e reconhecido a proeminência do processo político sobre as operações militares, ele concordou com a necessidade de uma abordagem mais ofensiva para diminuir os riscos para os *peacekeepers*.

Paul D. Williams, professor de Assuntos Internacionais da Universidade George Washington, reconhece a importância do Relatório Cruz sobre diversas questões operacionais e táticas, mas acrescentou que o mesmo faz uso de alguns pressupostos discutíveis. Além disso, Williams destacou que o relatório não aborda a questão do emprego de missões de paz em ambientes de alto risco, exige mudanças alta-

mente ambiciosas e aborda apenas uma dimensão do problema que ele chama de “trilema de manutenção da paz da ONU”.

Segundo Williams, o Relatório Cruz contém três pressupostos questionáveis. O primeiro deles seria a postura de que a única linguagem que as forças hostis entendem é o emprego da força. O segundo pressuposto seria a afirmação de que “ninguém ataca um oponente mais forte”, o que pode ser contestado com vários exemplos da história militar, onde existem diversos casos de forças mais fracas que enfrentaram, e às vezes derrotaram, oponentes mais fortes.

O terceiro pressuposto seria que “a projeção de força aumentaria a segurança de civis e militares”. Para contestar esta afirmação, Williams utilizou exemplos da República Democrática do Congo e da Somália, onde os *peacekeepers* sofreram os ataques mais letais nas modernas operações de paz da ONU, para descrever situações em que os contingentes haviam previamente empregado a força contra seus oponentes.

Williams também apontou que o Relatório Cruz ignora a questão política em relação à “decisão do Conselho de Segurança da ONU de empregar tropas de paz em ambientes de alto risco e de combater determinados oponentes”. Além disso, o relatório aborda a necessidade de uma “atualização dos princípios básicos de manutenção de paz da ONU, mas não detalha como seria tal atualização”. Por fim, o autor destacou que a ONU não pode atingir simultaneamente três objetivos: maximizar o sucesso com mandatos amplos, mesmo em ambientes de alto risco; minimizar riscos; e maximizar a eficiência, mantendo os custos baixos.

David Haeri, Diretor da Divisão de Política, Avaliação e Treinamento do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, observou que alguns críticos consideram que o Relatório

Cruz “apresenta um foco excessivo em aumento de segurança como resposta às ameaças que matam *peacekeepers* - alguns até mesmo o consideram militarista em sua abordagem e objetivos.” Haeri concorda que o Relatório não aborda a discussão se os *peacekeepers* deveriam ser empregados em ambientes hostis ou não, mas que o mesmo deve ser considerado como um componente importante de um debate de reforma mais amplo.

Lise Morjé Howard, Professora Associada de Governança na Universidade de Georgetown, afirmou que as mortes de *peacekeepers* na verdade diminuíram em termos relativos. Segundo ela, “o número total de tropas de paz aumentou desde 2003, mas a proporção de fatalidades de *peacekeepers* não aumentou.” Howard explicou que o aumento das mortes em 2017 foi causado por uma “mistura de manutenção da paz e guerra” no Mali, onde as forças de paz estiveram envolvidas em operações de contra-insurgência e contraterrorismo, resultando em um alto número de baixas.

Segundo ela, “um aspecto fundamental aqui é que o aumento das mortes de *peacekeepers* ocorreu quando as forças de manutenção da paz da ONU agiram exatamente como o Relatório Cruz recomenda - o uso da força de forma proativa”. Ela concluiu acrescentando que os *peacekeepers* geralmente cumprem suas missões sem recorrer à força, e que “a manutenção da paz tem sido bem-sucedida e pode continuar sendo, desde que não se transforme em uma contra-insurgência fraca.”

Outros autores expressaram preocupações de que o relatório Cruz tenha ido longe demais ao defender o uso de “força esmagadora”, o que poderia levar ao uso excessivo da força, abusos e, finalmente, fazer com que as forças de paz passassem a ser parte do conflito. Esta situação poderia resultar em perda de imparcialidade, um dos princípios básicos das operações de manutenção da paz e, até mes-



mo, aumentar o número de vítimas entre os *peacekeepers*. Além disso, “enquanto o Relatório Cruz postula a responsabilização por crimes cometidos contra as forças de manutenção da paz da ONU, ele não menciona a responsabilização pelos crimes cometidos por forças de paz da ONU”.

Discussão

Um ponto que alguns autores mencionaram é que o Relatório Cruz não considera os aspectos políticos envolvidos na decisão do Conselho de Segurança de empregar forças de paz em ambientes de alto risco. Não obstante, o Relatório Cruz reconhece essa limitação e afirma que “não se concentra na questão se os mandatos das operações de manutenção da paz das Nações Unidas devem ser ajustados, pois a equipe de revisão considera que esta seria uma atribuição do Conselho de Segurança.” Como Jean-Marie Guéhenno reconheceu, o Relatório Cruz complementa as conclusões do relatório HIPPO, e ambas as abordagens precisam ser combinadas em uma única visão estratégica.

Outro ponto criticado é a recomendação de que a ONU forneça uma interpretação atualizada dos princípios básicos da manutenção da paz - consentimento, imparcialidade e uso da força - para refletir as realidades modernas. Paul D. Williams acrescentou que o relatório pede tal atualização, mas não esclarece como. Entretanto, o Relatório Cruz enfatiza que “os princípios básicos de manutenção da paz devem deixar claro que em áreas de alto risco com conflitos de alta intensidade (com a ocorrência de emboscadas, por exemplo), as tropas devem usar força esmagadora e serem proativas e preventivas em suas ações.” Esse é um ponto essencial que precisa ser abordado desde a elaboração do mandato. As restrições impostas a uma missão desdobrada em ambientes sem o consentimento das principais partes do conflito não podem ser as mesmas de uma missão regular.

A proposta de uso de força esmagadora e de mais ações proativas e preventivas não implica em autorização para abusos nem faz com que as forças de paz participem do conflito. A adoção de ações proativas e preventivas envolve a intensificação de iniciativas para autodefesa, como patrulhas a pé, operações noturnas e ocupação de posições estáticas. Obviamente, todas essas ações continuarão a ser conduzidas de acordo com as regras de engajamento da missão, não representando, por si só, risco de violação de qualquer norma de conduta.

Em relação ao temor de que uma postura mais proativa possa resultar em perda de imparcialidade, é importante lembrar que a imparcialidade não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade. A doutrina básica de operações de paz deixa claro que “os pacificadores devem ser imparciais em suas relações com as partes em conflito, mas não neutros na execução do seu mandato.” Conforme ressaltado no Relatório Cruz, interpretações deste tipo tem sido usadas para justificar até mesmo a omissão e inação das tropas em áreas de conflito.

Paul D. Williams identificou três pressupostos questionáveis no relatório Cruz relacionados ao emprego da força e considerou que o Relatório reflete uma confiança exagerada na utilização do poder militar. Não há dúvidas de que o processo político tem primazia sobre o poder militar nas missões de paz, mas uma capacidade militar adequada é indispensável para proporcionar à ONU a credibilidade necessária para conduzir um processo de paz. Os novos desafios que os *peacekeepers* enfrentam, como grupos armados, organizações terroristas, grupos políticos radicais e o crime organizado, exigem a presença e o emprego de forças militares com capacidade suficiente para garantir a execução do seu mandante e apoiar o processo político.

Conclusão

É digno de nota que os dois locais com maior número de fatalidades entre *peacekeepers* devido a atos de violência, o Mali e a República Centro-Africana, sejam países onde a ONU adotou uma postura mais ofensiva. Alguns podem argumentar que o uso proativo da força causou esse número maior de baixas, mas essa abordagem não leva em consideração as condições do ambiente, onde grupos armados estão atacando deliberadamente das forças de paz. Não podemos confundir causas com consequências.

Embora não tenha havido aumento na taxa de mortalidade entre os *peacekeepers*, quando comparado com os anos 90, há uma questão relevante a ser respondida. Quantas mortes de soldados da paz são aceitáveis? Quantos mais devem morrer para desencadear melhorias no treinamento, na mentalidade, na doutrina e no equipamento?

Várias conclusões e recomendações do Relatório Cruz foram implementadas imediatamente, conforme o “Plano de Ação Revisado para Melhorar a Segurança dos *Peacekeepers*”, o que confirma a sua pertinência e validade. Apesar das alegações de que o Relatório Cruz é militarista e que poderia resultar em um aumento da violência, todo líder, civil ou militar, em Nova York ou nas mais distantes missões, deve agir imediatamente para melhorar a segurança e proteger as vidas daqueles que concordaram em deixar suas famílias e seus países para trabalhar pela construção da paz em regiões conflagradas. Não há dúvidas de que a ONU deve aperfeiçoar as normas que regem o preparo e o emprego das operações de paz para enfrentar os desafios do século XXI, e que o processo político deve sempre ter primazia sobre os aspectos militares nas missões de paz. Entretanto, somente a presença de uma força confiável dará à ONU a credibilidade necessária para fazer a diferença.



Referências

SANTOS CRUZ, CARLOS ALBERTO. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business (Independent Report)**. 19 dez 2017. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/reports>>. Acesso em: 29 maio 2018.

UNITED NATIONS, **Peacekeeping, Fatalities by Year and Incident Type**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>>. Acesso em: 29 maio 2018.

SANTOS CRUZ. **Improving Security of United Nations Peacekeepers**, 10.

UNITED NATIONS. **Revised Action Plan to Improve the Security of Peacekeepers**. 4 abril 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/reports>>. Acesso em: 30 maio 2018.

GUÉHENNO, JEAN-MARIE. **Peacekeepers Shouldn't Always Be Peaceful**. Foreign Policy. 19 abril 2018. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2018/04/19/peacekeepers-shouldnt-always-be-peaceful/#>>. Acesso em: 30 maio 2018.

WILLIAMS, PAUL D. **Cruz Report: The Politics of Force and the United Nations' Peacekeeping Trilemma**. IPI Global Observatory. 9 fev. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-peacekeeping-trilemma/>>. Acesso em: 30 maio 2018.

HAERI, DAVID. **Strengthening UN Peacekeeping: Placing the Santos Cruz Report in Context**. IPI Global Observatory. 28 fev. 2018, Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/strengthening-peacekeeping-cruz-report-context/>>. Acesso em: 30 maio 2018.

HOWARD, LISE MORJÉ. **Should U. N. Peacekeepers Launch Preventive Strikes? The Cruz Report Seems to Think So**. The Washington Post. 16 março 2018. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey>>



cage/wp/2018/03/16/u-n-peacekeeping-has-been-effective-with-its-focus-on-peace-but-faces-a-push-to-be-preemptive/?utm_term=.5c26ae6d74b6>. Acesso em: 30 maio 2018.

KHALIL, MONA ALI. **The UN's Cruz Report on Improving Peacekeepers' Security goes Too Far.** Pass Blue. Disponível em: <<http://www.passblue.com/2018/05/20/the-uns-cruz-report-on-improving-peacekeepers-safety-goes-too-far/>>. Acesso em: 30 maio 2018.

SANTOS CRUZ. **Improving Security of United Nations Peacekeepers**, 9.

UNITED NATIONS. **Principles of Peacekeeping.** Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>>. Acesso em: 31 maio 2018.



❖ Ronald Felipe de Paula Santana

O autor é Capitão da Arma de Engenharia, bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e pós-graduado lato sensu em Comunicações Militares pela Escola de Comunicações. Possui o Estágio de Ação Contra Minas do CCOPAB. Atualmente é instrutor de Ação Contra Minas no CCOPAB.
E-mail: ronaldsantana88@hotmail.com



O CCOPAB e a evolução do preparo para as atividades de desminagem humanitária

*Ronald Felipe de Paula Santana**

RESUMO: As minas terrestres são soldados silenciosos, de baixo custo e altamente eficientes em tirar vidas não só dos combatentes, mas, sobretudo, de civis inocentes. Interrompem vidas, sonhos, fazem com que comunidades inteiras tenham que sair de suas casas e abandonar suas terras. Por meio da Organização das Nações Unidas e suas agências, Organizações Não Governamentais e Forças Armadas, tem sido feito um grande esforço para livrar o mundo deste flagelo. Neste artigo, é possível entender a origem das minas terrestres e compreender por que o Brasil há décadas exerce um protagonismo neste esforço, sobretudo na América Latina. Será abordado como o Brasil tem participado das Ações Contra Minas, como o CCOPAB tem participado da preparação dos militares enviados em missões de desminagem humanitária e como esse preparo tem evoluído ao longo dos anos.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Contra Minas. Desminagem Humanitária. Minas Terrestres.

*O autor é Capitão da Arma de Engenharia, bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e pós-graduado lato sensu em Comunicações Militares pela Escola de Comunicações. Possui o Estágio de Ação Contra Minas do CCOPAB. Atualmente é instrutor de Ação Contra Minas no CCOPAB e pode ser contatado pelo e-mail: ronaldsantana88@hotmail.com.

Introdução

Guerra após guerra, as minas terrestres têm desempenhado um papel fundamental e as vezes decisivo, acrescentando uma nova dimensão a guerra moderna. No entanto, o problema está nas minas que não detonaram e continuam no terreno após os conflitos, afetando, sobretudo, a população civil.

Segundo as Normas Internacionais para Ação Contra Minas 04.10 (*International Mine Action Standards* – IMAS, em inglês) – Glossário de termos para Ação Contra Minas, definições e abreviações, minas são “munições desenvolvidas para serem posicionadas abaixo, sobre ou perto do solo ou outra superfície qualquer e concebidas para explodir pela presença, proximidade ou contato de uma pessoa ou um veículo”.

As minas são vistas como uma força multiplicadora do poder de combate, como substituta de soldados, diminuindo a necessidade de grandes exércitos, salvando vidas de militares e diminuindo os custos da guerra.

A origem das minas terrestres remonta ao século 13, na China. Os chineses inventaram a pólvora e logo depois, criaram minas explosivas que consistiam em cargas enterradas e sobre o solo, objetos que podiam atrair ao inimigo que, ao moverem o objeto, faziam acionar a carga principal causando danos.

Ao longo de anos, os europeus tentaram aperfeiçoar esta técnica. Mas foi na Guerra Civil Americana, que pela primeira vez, minas rudimentares acionadas por mecanismos de pressão e de tração foram largamente utilizadas, causando centenas de mortos. Utilizaram-se inclusive minas para destruir algumas composições de trens, que foram as precursoras das minas Anticarro (AC). Meio século

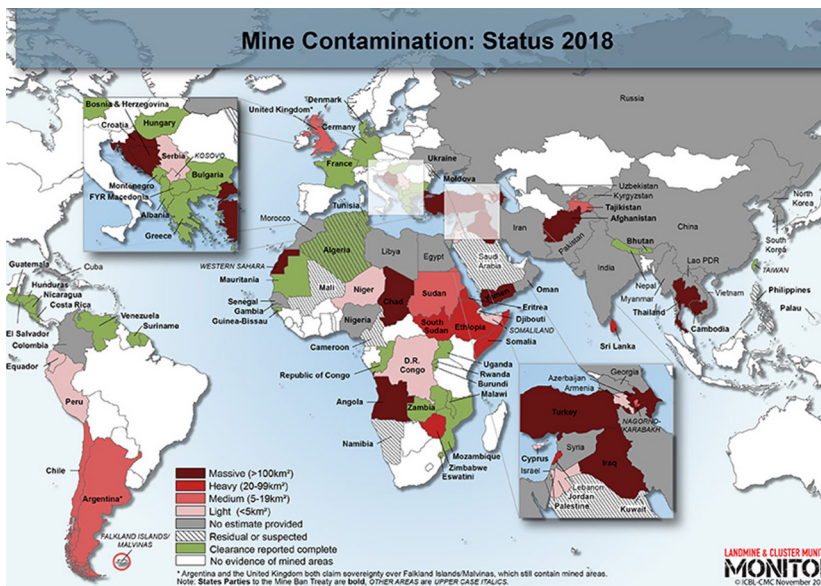
depois, na Primeira Guerra Mundial, os blindados fomentaram a evolução e o desenvolvimento das minas terrestres, uma vez que as minas AC estavam projetadas para detonar com o peso de um blindado ou canhão.

Na Segunda Guerra Mundial, as minas terrestres eram utilizadas em várias frentes de batalha e em quantidades surpreendentes. Os alemães se destacavam ao desenvolver rapidamente modelos cada vez mais letais e difíceis de detectar. As minas antipessoais (AP) tinham a finalidade de persuadir o inimigo a não retirar as minas AC e eram precisamente colocadas no terreno de maneira que a detonação de uma não acionasse a outra, aumentando sua eficácia. Já nesse período, o árduo trabalho de localizar, desenterrar e destruir as minas era atribuição dos engenheiros de combate, que no desembarque na Normandia compunham quase metade do 1º escalão, com o intuito de liberar vias para o desembarque de tropas e carros de combate.

Poucos anos depois do fim da Segunda Guerra Mundial, volta-se a usar minas em larga escala, agora na Guerra da Coreia. As mais utilizadas eram as minas AC, que canalizavam os movimentos dos blindados americanos. Neste mesmo conflito, os norte-americanos desenvolveram a mina direcional *Claymore*, que ao detonar, expelia esferas de aço na direção para a qual estava voltada.

Ainda durante a guerra fria, minas como a M-14 foram desenvolvidas, com o principal objetivo de mutilar e não matar, além de serem feitas principalmente de plástico, o que dificultava a detecção. Na Guerra do Vietnã, produziram-se efeitos ainda mais devastadores quando se começou a lançar minas desde helicópteros, não havendo registro regular do campo de minas, uma vez que não havia frentes de batalha bem definidas. O único objetivo dos vietnamitas era produzir baixas e afetar o psicológico do inimigo.

Figura 1: Status da Contaminação por Minas em 2018.



Fonte: *Land Mine Monitor* 2018.

26



A América Latina não se viu livre deste mal. Diversos países da América Central e do Sul se foram afetados pelo flagelo da mina, em maior ou menor intensidade, fruto de conflitos internos, como é o caso da Colômbia, ou de conflitos entre Estados, como por exemplo a Guerra do Cenepa entre Equador e Peru, que deixou minada a fronteira entre os dois países e assim segue até os dias de hoje.

O BRASIL e a Desminagem Humanitária

A desminagem para o Brasil não é uma novidade. Na Segunda Grande Guerra, a Engenharia brasileira já executava este tipo de atividade no front italiano. A principal tarefa era localizar as minas (também conhecidas como quebra canela), seja com detectores de metais ou através da sondagem do terreno, destruí-las e assim, abrir brechas que permitiam a passagem de tropa a pé ou limpar estradas para a passagem de comboios. Os feitos dos nossos soldados da Arma de Engenharia foram heróicos e contribuíram decisivamente para o sucesso da Força Expedicionária Brasileira nas campanhas da Itália. Não obstante, cabe ressaltar que neste período se realizava especificamente a desminagem militar.

Mas qual a diferença entre a desminagem humanitária e a desminagem militar?

Desminagem Humanitária

atividades que levam à remoção de artefatos explosivos, incluindo estudo técnico, mapeamento, limpeza, marcação, documentação pós-limpeza, ligação comunitária para ação contra minas e a entrega de terrenos limpos. A desminagem pode ser realizada por diferentes tipos de organizações, como ONGs, empresas comerciais, equipes nacionais de ação contra minas ou unidades militares. [...] (IMAS 04.10)



Desminagem Militar

A desminagem militar é a atividade realizada dentro de uma operação militar e com o propósito de permitir a mobilidade e a passagem livre de tropas e meios, implicando na possibilidade da não destruição de todas as minas existentes na região e sim apenas a destruição daquelas que viessem a impedir ou retardar o deslocamento das tropas por um eixo específico. (TIBURCIO, 2011)

Já na década de 90, o Brasil voltaria a executar atividades de desminagem, mas agora com o viés humanitário. Fruto da Revolução Sandinista e de seu movimento contrarrevolucionário (1979-1990), a Nicarágua e outros países adjacentes na América Central, tiveram seus territórios contaminados por minas, usadas por ambas as partes conflitantes. Encerrado o conflito, iniciou-se um esforço para limpar as minas na Nicarágua e criou-se o Programa de Ação Integral Contra Minas Antipessoal (PAICMA). Para levar a cabo esse plano, em 1993, formou-se uma equipe composta por militares de diversos países, dentre eles o Brasil. Nesse período, a preparação desses militares estava a cargo da Escola de Instrução Especializada (EsIE). No ano seguinte, com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Junta Interamericana de Defesa (JID), criou-se também a Missão de Assistência para Remoção de Minas em Honduras (MAR-MHON) que contou com a participação brasileira.

Ainda no ano de 1994, sob a égide da OEA, o Brasil enviou um oficial e um praça para compor a Missão de Apoio e Assessoramento para Levantamento de Campos de Minas, na República do Suriname. Nesta oportunidade, o Brasil doou para o Suriname detectores de metais, equipamentos e trajes de proteção pessoal dentre outros equipamentos, a fim de apoiar aquele país no esforço de remover todas as minas do seu território. Além disso, os militares brasileiros

ministraram instruções sobre o uso dos equipamentos e acompanharam toda a atividade de remoção e destruição de minas.

De agosto 1995 a julho de 1997, o Brasil passou a empregar tropas na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas, em Angola (UNAVEM III). Durante esse período, a Companhia de Engenharia realizou atividades de desminagem em proveito da segurança das bases, remoção de minas em estradas e pontes.

Fruto das experiências adquiridas na Nicarágua, Honduras, Suriname e Angola, foi criado em 1996, o Estágio de Emprego de Minas. Em 1997, mudou sua denominação para Estágio de Desminagem devido ao interesse do Brasil em ser signatário do recém-criado Tratado de Ottawa, sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre a sua Destruição. Somente dois anos depois, o governo brasileiro ratificou a Convenção por meio do Decreto Lei nº 3.128, de 05 de agosto de 1999.

Por questões orçamentárias, os trabalhos na Nicarágua tiveram que parar, mas foram reiniciados em 1996, quando se estabeleceu a Missão de Assistência para Remoção de Minas na América Central (MARMINCA). A missão durou 17 anos e teve uma maciça participação brasileira, destruindo mais de 80.000 artefatos explosivos e culminou com um marco em 2010, quando a América Central se tornou a primeira região do planeta livre de minas terrestres.

No fim da década de 90, também se cessava os conflitos entre Equador e Peru. No entanto, a fronteira entre os dois países seguiu minada. Assim, em 2003, foi estabelecida a Missão para Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), visando realizar a desminagem desta região. Os militares brasileiros tinham a missão de monitorar os trabalhos de desminagem, garantindo que estavam sendo

respeitadas as normas nacionais e internacionais. A missão durou até o ano de 2013.

Após 52 anos de conflito com as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), a Colômbia se viu coberta por minas e artefatos explosivos improvisados. As próprias Forças Armadas Colombianas utilizaram minas, de maneira regular, para proteger seus quartéis. Com o término dos conflitos, estas foram rapidamente retiradas. No entanto, aquelas espalhadas de maneira desordenada pelos guerrilheiros, seguem causando danos ao país e a seu povo até hoje.

O Brasil participa deste esforço de livrar a Colômbia do risco das minas desde 2005, quando passou a integrar o Grupo de Monitores Interamericanos (GMI), vinculado a OEA, e em 2015, com o Grupo de Assessores Técnicos Interamericanos (GATI), vinculado a JID. O GMI tem a função de prestar assessoria ao programa de Ação Integral Contra Minas da Colômbia (AICMA-CO), e apoiá-lo como Componente Externo de Monitorio. Já o GATI é voltado a preparação de recursos humanos que serão empregados em atividades de desminagem humanitária.

No ano de 2018, foi firmado um Memorando de Entendimento entre Brasil e Colômbia com o intuito de ajudar àquele país na área de desminagem. Iniciou-se então, a Missão de Instrutores e Assessores em Desminagem Humanitária, composta por 15 oficiais e praças, do Exército e da Marinha do Brasil, que atuariam junto a Brigada de Desminagem Humanitária.

Ainda no que tange aos acordos bilaterais, o Brasil enviou militares a Moçambique e ao Saara Ocidental, para atividades relacionadas a desminagem, bem como enviou instrutores ao Centro de Formação em Desminagem Humanitária da África Ocidental (Centro de Desen-

volvimento em Ações Pós-Conflito de Desminagem e de Limpeza de Área) em Benin, para ministrar estágios de Inspetor de Asseguramento e Controle de Qualidade, além das Equipes Móveis de Treinamento do CCOPAB.

Ainda que não soframos com os males de terrenos minados no Brasil, nossa participação em esforços internacionais para ajudar países amigos tem um valor estratégico na nossa política externa:

A participação brasileira nas operações de Desminagem Humanitária permeia as missões de paz, permitindo o fortalecimento do processo de reconciliação nacional através de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infraestrutura física e a ajudar na retomada da atividade econômica. Contribuindo assim para fortalecer a estreita vinculação entre a Política Nacional de Defesa (PND) e a Política Externa Brasileira (PEB) (GERALDO, 2016, p. 60).

Ação contra minas: um amplo espectro de atuação

Como já visto anteriormente, a evolução do emprego das minas não necessariamente trouxe mais segurança. Na verdade, apesar do termo “Minas” usado de maneira genérica, outros tipos de artefatos explosivos estão envolvidos. Além do desenvolvimento de minas de difícil detecção, vemos o uso de minas e explosivos improvisados que após os combates, permanecem no terreno. Além disso, até mesmo o uso de explosivos e munições convencionais podem representar risco a longo prazo, são os UXO (*Unexploded Ordnance*), mais conhecido como engenho falhado ou AXO (*Abandoned Explosive Ordnance*), que nada mais é que um artefato explosivo abandonado. Encontrar e desativar ou destruir esses artefatos é tão arriscado e trabalhoso quanto o que requer as minas terrestres, e por isso todos são alvos

da Ação Contra Minas, demandando uma série de ações complexas, levada a cabo por diferentes atores, com a finalidade de liberar terras e livrar pessoas inocentes deste flagelo.

Assim, em 1997 foi criado o *United Nations Mine Action Service* – UNMAS, para trabalhar pela eliminação das ameaças das minas, Restos Explosivos de Guerra (*Explosive Remnants of War* – ERW, em inglês) e Artefatos Explosivos Improvisados (*Improvised Explosive Device* – IED, em inglês), coordenando a ação contra minas da ONU, liderando respostas operacionais e sobretudo, apoiando o desenvolvimento de padrões, políticas e normas. Atualmente o UNMAS é financiado por mais de 10 países e atua em 18 países/territórios/missões, sendo a Colômbia o único país do continente americano a contar com esse suporte.

No que tange a proposição de normas e padrões para a atividade de desminagem humanitária, o UNMAS tem um papel destacado. O risco que o trabalho impõe foi determinante para busca de normas que tivessem uma aplicação ampla, nas mais diversas partes do mundo, trazendo uma maior segurança aos trabalhos. Neste sentido, em 2001 foi produzido a primeira edição das IMAS. O UNMAS é o escritório das Nações Unidas responsável pelo desenvolvimento e atualização das IMAS, e para isso, conta com a assistência do Centro Internacional de Genebra para a Desminagem Humanitária (*Geneva International Centre for Humanitarian Demining* – GICHD, em inglês), uma organização de especialistas que trabalha para reduzir os impactos das minas, munições de fragmentação e outras ameaças explosivas.

Para um país ou território, terras contaminadas por minas AP ou outro artefato explosivo geram uma série de impactos sociais (deslocamento de pessoas de suas terras, problemas de reinserção na sociedade), impactos ambientais (contaminação de solos, rios, flores-



tas), impactos econômicos (impossibilidade de utilizar a terra para o cultivo e para a criação de gado, custo de tratamento de vítima e familiares, custo com a desminagem). Deste modo, com a finalidade de mitigar todos esses impactos, a Ação Contra Minas se desenrola através de atividades distintas, que a sustentam como pilares:

Figura 2: Componentes da Ação Contra Minas.



Fonte: O autor.

A Desminagem Humanitária é a atividade que leva mais tempo e tem custo mais elevado. A partir de uma denúncia, é realizado um Estudo Não Técnico, onde especialistas vão ao local indicado para através do enlace comunitário e do reconhecimento *in situ* confirmarem a ameaça ou cancelar a suspeita. Na sequência, é realizado um Estudo Técnico para reduzir a área confirmada, verificar os padrões em que se encontra a ameaça no terreno, dentre outras atividades. A seguir, é feita a limpeza propriamente dita até que após assegurada a limpeza da área e a qualidade do serviço realizado, é feito a liberação das terras.



A promoção dos tratados é importante para garantir que os países cumpram prazos e determinações constantes do Tratado de Oslo, que trata do emprego das munições de fragmentação e do Tratado de Ottawa. Sobre a destruição de estoques, o controle judicioso, feito por organismos internacionais, permite que o que consta do Tratado de Ottawa seja respeitado, no que tange a destruição dos estoques de minas e garantindo que não fabricarão mais, mantendo apenas um estoque controlado a ser usado para instruções e estudos.

A Educação para o Risco de Minas visa alertar comunidades que sofrem com a ameaça de minas AP e IED sobre como identificar os sinais no terreno, como sinalizar ameaças e o que fazer ao se deparar com um artefato explosivo. Isso facilita o trabalho de quem deve localizá-las e destruí-las, bem como poupa vidas e recursos no último pilar que é a Assistência as Vítimas. Esse trabalho visa auxiliar o próprio mutilado e sua família, seja com apoio psicológico, médico, aquisição de próteses dentre outras ações, reinserindo essas pessoas na comunidade. A Ação Contra Minas não é uma atividade simples. Cada um desses componentes visto acima pode gerar um estudo extenso.

CCOPAB: da Desminagem Humanitária para a ação contra minas

Quando o Brasil iniciou o envio de tropas para missões de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas, o preparo era conduzido pelo próprio contingente designando. Diante da necessidade crescente de uniformizar os treinamentos da tropa antes dos desdobramentos, foi criado em fevereiro de 2005 o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz). Em 2010, o Ministério da Defesa designou o CIOpPaz para preparar militares e civis brasileiros e de nações amigas, a serem enviados para missões de paz e altera sua designação para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.

Neste período, o Brasil já enviava militares para missões de desminagem humanitária há mais de 15 anos e possuía larga experiência na área, com militares atuando no Equador, Peru e Colômbia. No entanto, o preparo deste pessoal se restringia ao estágio de Desminagem da EsIE, que era eminentemente voltado a ensinar as técnicas de desminagem, uso de armadilhas e explosivos, não focando nos aspectos de planejamento e gestão também necessários a atividade de desminagem humanitária.

Em meados de 2011, aconteceu no CCOPAB um *Workshop* com a finalidade de discutir qual seria o melhor programa de matérias a ser abordado no preparo do pessoal a ser desdobrado em missões de Desminagem Humanitária. Participaram da atividade, militares da Marinha e do Exército com experiência no assunto. Em decorrência disso, em agosto de 2011, aconteceu no CCOPAB o primeiro Estágio de Desminagem Humanitária e em outubro do mesmo ano, foi assinada a portaria de criação do estágio destinado a ampliar a capacitação de oficiais e sargentos para atuarem como supervisores internacionais e monitores em missões de desminagem humanitária sob a égide de organismos internacionais.

No entanto, como já abordado anteriormente, a desminagem humanitária não é uma atividade estanque. Como já vimos, faz parte de uma série de atividades complementares que compõem a Ação Contra Minas. Alinhado com sua visão de futuro, que é “Ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência no preparo de recursos humanos para operações de paz e de desminagem humanitária”, o CCOPAB resolveu propor a mudança de denominação do Estágio de Desminagem Humanitária para Estágio de Ação Contra Minas, o que ocorreu no fim de 2017.

Essa mudança, seguida de modificações do Plano de Disciplinas (PLADIS) do estágio em 2018, permite uma formação mais abrangente, tornando os alunos aptos a atuarem em missões nos mais diversos lugares do mundo.

Atualmente, o estágio tem duração de 5 semanas, sendo duas na modalidade de ensino à distância e três semanas de ensino presencial. É o único estágio do CCOPAB conduzido integralmente no idioma espanhol e tem a periodicidade de um turno por ano. Tem como público alvo oficiais, subtenentes e sargentos das Forças Armadas do Brasil e de nações amigas. Ao longo de suas nove edições, especializou mais de 100 militares brasileiros e estrangeiros.

Fruto do reconhecimento e da excelência alcançadas pelo CCOPAB, já foram enviadas Equipes Móveis de Treinamento para Angola e recentemente para o Equador, a fim de contribuir na capacitação de pessoal na área de desminagem humanitária e remoção de explosivos.

Conclusão

Desde que iniciou sua participação em atividades de desminagem humanitária há mais de 26 anos, o Brasil já enviou aos países afetados mais de 240 especialistas, a um custo estimado em 48 milhões de dólares, pouco mais de 1, 8 milhões ao ano. Só no ano de 2018, o UNMAS recebeu aproximadamente 119 milhões de dólares em doações para desenvolver suas atividades ao redor do mundo. Isso mostra que os gastos do governo brasileiros não são significativos quando comparados aos benefícios trazidos às pessoas afetadas pelas minas e demais artefatos explosivos.

São crianças que voltam a brincar, homens e mulheres que voltam a sua rotina e vidas nos campos, fazendo girar novamente a economia. Isso sem contar com a importância político-estratégica para o Brasil,

destacando o país no âmbito desta entidade que tanto trabalha para livrar o mundo da ameaça das minas terrestres e outros artefatos explosivos: a Organização das Nações Unidas.

Hoje, o Brasil participa ativamente das Ações Contra Minas na Colômbia, seja por meio das atividades desenvolvidas pelo GMI ou pelo GATI, ou com a Missão de Instrutores e Assessores de Desminagem Humanitária iniciada em 2018.

Esta última deve receber o devido destaque, uma vez que não está sob a égide da OEA ou JID, e é fruto de acordo bilateral firmado entre o Brasil e a Colômbia, o que é novo para nós. Atualmente, é o maior contingente de brasileiros em solo estrangeiro trabalhando unicamente sob a bandeira do Brasil. São 15 oficiais e praças que trabalham junto ao Comando Brigada da Desminagem nº 1, ao Centro Internacional de Desminagem (CIDES), à *Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina* (AEDIM) e aos sete Batalhões de Desminagem Humanitária componentes da Brigada, como instrutores de desminagem humanitária e dos outros componentes da ação contra minas além assessorar o comando da Brigada e dos Batalhões.

Como vimos, há militares nossos como instrutores, em escolas, que recebem militares de outros países do globo (CIDES e AEDIM), o que projeta a imagem do Brasil, por meio de seus militares, como um país que colabora para a paz e segurança regional através da capacitação constante de seu pessoal e do pessoal de países amigos, fortalecendo também a reputação de nossas Forças Armadas perante as Forças Armadas colombianas e de outras nações.

Segundo acordos firmados pela Colômbia, o país deveria ser declarado como livre da ameaça das minas até 2021. No entanto, o governo pediu uma prorrogação de 10 anos a fim de conseguir alcançar esse objetivo. Sendo assim, esses acontecimentos devem ser acompanha-

dos para que se ofereça a melhor preparação possível, tendo em vista as funções atualmente desempenhadas pelos brasileiros na missão.

Por fim, cabe ressaltar o papel preponderante que têm o CCOPAB na preparação desses militares disseminadores de conhecimentos. O Centro oferece um preparo de excelência, que busca constantemente aproximar o aluno da realidade que irá encontrar na missão, seja por meio da sua constante atualização do conteúdo do PLADIS, através da colaboração de quem está ou já esteve nas diversas missões no exterior, seja pela utilização das mais atuais técnicas de ensino, para facilitar a absorção do conhecimento por parte do aluno.

■■■

Referências

BRASIL. Decreto Lei nº 3. 128, de 05 de agosto de 1999. **Promulga a Convenção sobre Proibição de Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, aberta a assinatura em Ottawa, em 3 de dezembro de 1997** Brasília: Presidência da República (Casa Civil). Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111339/decreto-3128-99>>. Acesso em: 23 agosto 2019.

_____. **Memorando de Entendimento Entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa Nacional da Colômbia para Ajuda à Colômbia na Área de Desminagem**.brasil: Ministério da Defesa, 2018. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18297-memorando-de-entendimento-entre-o-ministerio-da-defesa-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-ministerio-da-defesa-nacional-da-colombia-para-ajuda-a-colombia-na-area-de-desminagem>>. Acesso em: 22 agosto 2016.

GERALDO, A. F. Mine Action and the Brazilian participation In Humanitarian Demining missions. **CCOPAB and Peace Operations: perspectives, reflections and lessons learned**. Rio de Janeiro, v. 1 n. 2 p. 53-72, 2016.

IMAS 01. 10. **Guia de aplicação das normas internacionais para as atividades relativas às minas.** Disponível em: <<http://www.mineactionstandards.org/international-standards/imas-in-spanish/list-of-imas/>>. Acesso em: 9 de maio 2016.

IMAS 04. 10. **Glossário de termos, definições e abreviaturas das atividades relativas às minas.** Disponível em: <<http://www.mineactionstandards.org/international-standards/imas-in-spanish/list-of-imas/>>. Acesso em: 9 de maio 2016.

LANDMINE MONITOR. **Relatório do Landmine Monitor 2018.** Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2018/landmine-monitor-2018/maps.aspx>>. Acesso em: 27 agosto 2019.

TIBÚRCIO, J. A. P.; MORAES, R. F. **A Questão do banimento internacional das minas terrestres: novos atores na segurança internacional e os casos das Américas Central e do Sul.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 485-520, jul. /dez. 2011.

UNITED NATIONS. **UNMAS.** Who we are. 2019. Disponível em: <<https://www.unmas.org/en/who-we-are>> Acesso em: 25 agosto 2019.

_____. **UNMAS.** How we are funded. 2019. Disponível em: <<https://www.unmas.org/en/funding/unmas>> Acesso em: 25 agosto 2019.

VANNUCHI, Wesley. Desminagem Humanitária - Instrumento Militar em Apoio à Política Externa. **EBLOG – Blog do Exército Brasileiro**, 2016. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/cel-wesley-vannuchi.html>>. Acesso em 20 agosto 2019.

_____. O Aspecto Multidimensional do Programa “Ação contra Minas”. **EBLOG – Blog do Exército Brasileiro**, 2016. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/o-aspecto-multidimensional-do-programa-acao-contra-minas.html>> Acesso em 20 agosto 2019.

_____. A Terceira Onda de Desminagem Humanitária Concluindo o Ciclo nas Américas. **EBLOG – Blog do Exército Brasileiro**, 2017. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/a-terceira-onda-de-desminagem-humanitaria-concluindo-o-ciclo-nas-americas.html>> Acesso em 20 agosto 2019.



Victoria Motta de Lamare França

Graduanda em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Pesquisadora do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.



As potencialidades e os desafios no emprego dos assistentes de linguagem na Operação de Paz no Haiti

*Victoria Motta de Lamare França**

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo evidenciar os desafios e potencialidades dos Assistentes de Linguagem a partir do estudo de caso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). A principal hipótese que este artigo busca avançar é, apesar de sua falta de visibilidade, a função desempenhada por esses profissionais é essencial para o andamento das Operações de Paz, uma vez que eles possibilitam a comunicação, na figura de intermediário, entre o local e o internacional representados pela ONU e a população local.

PALAVRAS-CHAVE: Assistentes de Linguagem. Operações de Paz. MINUSTAH.

Introdução

No contexto das Operações de Manutenção de Paz (OMP) multidimensionais¹, como a Missão de Estabilização das Nações Unidas no

*Graduanda em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Pesquisadora do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.

¹Para uma discussão mais aprofundada sobre a divisão das Operações de Paz em gerações para fins didáticos, ver Kenkel (2013).

Haiti (MINUSTAH), deve-se considerar que diferentes culturas, identidades e formas de ver o mundo se encontram, devido ao número de países contribuintes e os hábitos e costumes da população local. Entretanto, o treinamento de um *peacekeeper* não o prepara totalmente para essa multiplicidade de pontos de vista. Outro ponto agravante é o fato de que para se comunicar, a capacidade de se expressar em outra língua que a materna é inversamente proporcional ao nível de estresse, que é alto em uma OMP.

Assim, a solução encontrada pela ONU para esse impasse é empregar a população local na função de Assistente de Linguagem (LA, sigla para *language assistant*). Contudo, esse profissional não possui, na maior parte das vezes, treinamento adequado para exercer sua função, o que pode gerar uma série de obstáculos para se alcançar o objetivo da missão. Dessa forma, este artigo lança luz sobre as práticas cotidianas implícitas na profissão de LA, procurando observar como sua função em uma missão pode ajudar e atrapalhar seu andamento (BUEGER; GADINGER, 2014, p. 3). Considera-se, então, a Teoria da Prática Internacional (TPI)².

Acredita-se que os LAs cumprem o papel de aproximar as duas principais partes de uma OMP. Entende-se, ainda, que a realidade explorada é muito complexa e, ao defender que a atuação dos LAs é fundamental para a comunicação entre o local e o internacional, não é objetivo deste artigo romantizar essa profissão, nem a perspectiva de um dos lados. Cumpre salientar que poucos são os dados, quantitativos e qualitativos, relevantes para uma reflexão da importância desses profissionais em Operações de Paz. Contudo, a falta de in-

²Este artigo pressupõe familiaridade com os conceitos básicos da TPI, que são extraídos aqui principalmente por meio de material empírico (entrevistas). Para uma introdução, veja Bueger & Gadinger (2014).

formação é um fator que estimula ainda mais a produção do artigo. Por outro lado, é digno de se mencionar a ausência de uma vasta literatura acadêmica sobre o assunto. Esse artigo, portanto, procura contribuir para a redação sobre esse tema.

Nessa perspectiva, ao utilizar a abordagem da virada prática das Relações Internacionais aliada a reflexões sobre a linguagem, busca-se compreender o papel dos LAs. A partir desse contexto, este artigo procurará usar o método qualitativo, entendendo que apesar de muitos trabalhos utilizam a TPI meramente para fazer reflexões teóricas, é necessário buscar uma empiria (BUEGER; GADINGER, 2014, p. 77). Propõe-se, portanto, uma “praxografia”³ como método de análise, isto é, o estudo das práticas dos LAs (BUEGER; GADINGER, 2014, p. 80).

Dessa forma, optou-se por fazer uma entrevista com um Major do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) que trabalhou em uma posição de supervisão dos LAs. Assim, acredita-se que, mesmo sendo visão única de um acontecimento, a entrevista é uma fonte primária para essa reflexão, logo o uso da entrevista tem como objetivo “adquirir pistas sobre o conhecimento prático de alguém que é participante da prática” (BUEGER; GADINGER, 2014, p. 89, tradução livre).

Assim o artigo está dividido em duas seções principais. Primeira-mente será abordado o trabalho de um LA teórico e normativamente e, em seguida, propõe-se refletir sobre sua participação na Missão no Haiti por meio de dados obtidos seja por documentos da ONU ou por meio da entrevista.

³ Esse conceito é derivado de uma comparação entre o método etnográfico e os estudos propostos pela TPI. Ver Bueger & Gadinger (2014, pp. 80-81).

O emprego de assistentes de linguagem em Operações de Paz da ONU

Quando se reflete sobre negociações envolvendo diferentes países, é costumeiro imaginar uma cena de um filme. Nelas, os negociadores se encontram em um ambiente luxuoso, sentados em uma mesa redonda cercados por intérpretes qualificados, com diplomas universitários e anos de experiência na área (EDWARDS, 2001). Todavia, a situação no terreno está longe desse ideal, porque não há recursos abundantes, segurança ou instituições plenamente funcionando, tendo em vista que OMP são casos de desastres naturais ou pós-guerras. Assim, a visão dos filmes em que há da interpretação é uma ilusão para esses profissionais.

Nesse sentido, cabe também ser feita a distinção entre os trabalhos de tradução e interpretação. O primeiro se dedica a transposição de uma mensagem escrita entre dois idiomas, já o segundo trata de questões verbais entre locutores. Assim, este artigo se propõe a focar nestes e nos desafios dos trabalhadores nativos que cumprem somente o papel de interpretação, ou seja, o esclarecimento das falas dos dois lados em uma missão: os *peacekeepers* e a população local. Por outro lado, vale ressaltar que a questão de tradução de documentos cabe ao pessoal treinado em Tradução e Interpretação.

Vale, ainda, distinguir os intérpretes que trabalham nas OMP da ONU, considerando sua nacionalidade. Nesse sentido, há civis oriundos dos países contribuintes para o contingente da missão que possuem um treinamento técnico para a função⁴ e os civis locais,

⁴Um exemplo de centro de treinamento é o projeto *Interpreting in zones of crisis and war* da École de traduction et d'interprétation (ETI) na Universidade de Genebra (Moser-Mercer & Bali, 2008).

especialistas na cultura e nos dialetos da região e contratados pela ONU, que trabalham como LAs (SOUZA JÚNIOR, 2016, p. 2).

É preciso levar em consideração que esses indivíduos geralmente não possuem certificação de sua proficiência nos idiomas que trabalham, geralmente o inglês e sua língua materna, muito menos treinamento formal como intérpretes (ONU, 2009, p. 16). De fato, sempre haverá uma perda na tradução ou interpretação, devido ao caráter excepcional de cada idioma. No entanto, ao utilizar um pessoal não treinado para a função, há um aumento do potencial de equívocos.

Isso significa que essas pessoas são postas em condições de trabalho para as quais não há formação ou orientação de como prosseguir, muito menos a ética profissional necessária para apoiar a gestão de crises e os esforços humanitários em um ambiente estressante (MO-SER-MERCER; BALI, 2008). Assim, o emprego desses profissionais pode se constituir em um risco para o andamento da OMP.

Nessa perspectiva, a fim de exercer a profissão de LA em uma OMP das Nações Unidas, é necessário uma série de requisitos, presentes desde a divulgação das vagas pela ONU⁵, podendo se resumir em três competências: comunicação, profissionalismo e *client orientation*. Primeiramente, é demandado⁶ do candidato a habilidade linguística para uma clara e concisa comunicação verbal, além de conseguir romper as barreiras linguísticas e culturais existentes entre dois ou

⁵Para mais informações, tendo em vista que as vagas são postadas e retiradas dos sites com frequência, ver uma vaga para a profissão de Assistente de Linguagem em careers.un.org

⁶Há um debate acerca de modelos em relação ao papel e qualidade de um intérprete que focam mais em sua neutralidade ou em sua capacidade de aproximação cultural. Ver Businaro (2012, p. 11).

mais atores, por exemplo, o componente militar e grupos locais. É preciso também ser capaz de fazer a interpretação de maneira rápida e sem o auxílio de um dicionário.

Ademais, vale ressaltar que as línguas das Nações Unidas são o árabe, o chinês, o espanhol, o francês, o inglês e o russo. Desse modo, o intérprete necessita ser proficiente em pelo menos um dos idiomas da Missão (escolhidos entre os oficiais da ONU), além das línguas e dos dialetos locais. No entanto, há um agravante na escolha do idioma da OMP, uma vez que isso afeta a percepção local sobre a legitimidade da ONU.

Nessa perspectiva, espera-se uma sensibilidade das Nações Unidas ao tomar essa decisão. No caso do Haiti, o *crioulo* é a língua falada pela maioria, entretanto, a elite é proficiente em francês e a MINUSTAH tem como línguas oficiais o francês e o inglês (EDWARDS, 2001). Ademais, vale ressaltar que a maior parte das pessoas que compõem os componentes de uma missão fala sua língua materna e o inglês, já a maior parte dos lugares em que as Operações de Paz ocorrem têm idioma menos comuns (CARBONELL *et al*, 2006, p. 1). Dessa forma, ao criar uma OMP onde as línguas oficiais não atingem a maior parte da população pode ser um obstáculo, que busca ser superado por um local exercendo a função de intérprete.

Em segundo lugar, as diretrizes da ONU para o cargo de LA impõem uma questão de profissionalismo, contemplando, por exemplo, uma imparcialidade em relação ao conflito. Isso quer dizer, então, que não é permitido ao trabalhador escolher um lado da guerra ao exercer a profissão, principalmente por conta da legitimidade da missão na qual ele está trabalhando. Contudo, isso se mostra um desafio, uma vez que esse indivíduo se encontra previamente inserido na comunidade onde se dá o conflito e seus precedentes (SOUZA JÚNIOR, 2016, p. 7).

Esse agravamento pode lhe ter concebido algum tipo de aversão em relação à guerra ou a algum dos lados, dificultando sua ação no auxílio das negociações. A título de exemplo, se um LA estiver fazendo a interpretação de um diálogo entre um *peacekeeper* e um ex-combatente, não cabe ao profissional fazer juízos de valor sobre aquela pessoa, porque ela participou do lado X do conflito. Mesmo assim, este artigo reconhece que a real imparcialidade é impossível e entende que o objetivo da ONU ao solicitar esse requisito é que o intérprete não treinado consiga se aproximar ao máximo desse tipo ideal.

Ainda na questão de imparcialidade, cabe ressaltar que é preciso que o LA seja capaz de manter certa distância para evitar seu esgotamento emocional. Vale lembrar que essa profissão conta com um constante sentimento de estar preso no meio de conflitos e dilemas de outros (BISHOFF; LOUTAN, 2008, p. 43). Convém, ainda, lembrar que esses profissionais são majoritariamente civis e, mesmo inseridos em um contexto de conflito ou desastre natural, não estão habituados com as pressões cotidianas do contexto militar e de negociações (SOUZA JÚNIOR, 2016, p. 10). Assim sendo, uma situação de muito estresse pode diminuir a eficiência de seu trabalho e comprometer uma possível reunião, uma vez que só o LA conseguiria cumprir sua função nesses encontros e os lados presentes provavelmente não entenderiam se houvesse um problema com o outro.

Por fim, é preciso ter uma sensibilidade quanto às tradições locais. O intérprete deve ser capaz, portanto, de informar o *peacekeeper* sobre as peculiaridades das comunidades locais, como por exemplo costumes, expressões, gestos pejorativos, lugares para reunião, datas especiais, vestimenta adequadas, etiqueta, entre outros. Igualmente importante é a sensibilidade de gênero, isto é, em algumas culturas, algum dos gêneros podem não ser bem vistos como participante das

negociações, seja como Assistente de Linguagem ou *peacekeeper* (UN-CIMIC, 2014, p. 129). Nessa perspectiva, pode parecer que o uso de LA pode comprometer a OMP mais do que ajudar. Muito pelo contrário, como explica Souza Júnior (2016, p. 5), os intermediários culturais são como um “porta-voz de Relações Públicas”.

Um dos momentos de maior importância para o trabalho dos LAs é sua atuação em uma espécie de *briefing* quando um observador militar da ONU (UNMO, do inglês) chega primeiramente no terreno. Vale lembrar que há uma grande rotatividade de UNMO não armados em OMP, logo há pouco tempo de preparação e alto risco de desinformação sobre os costumes da população local na missão. Assim, seu papel de passar rapidamente informações sobre a vida local para uma chegada pacífica dos UNMO são fundamentais para esses observadores (KELLY; BAKER, 2013).

Ademais, o emprego da população local aumenta a legitimidade da missão nos olhos da comunidade local, algo já visto pelos militares em seus relatos sobre as missões. Isso é entendido por esses profissionais, porque a população pode entender que um cidadão local trabalhando na OMP é um sinal de comprometimento da Missão em incorporar a visão local no processo de construção da paz. Além disso, cabe ressaltar que os LAs são usualmente figuras influentes em sua região, devido ao seu grau de escolaridade ser geralmente mais alto do que a média populacional (ONU, 2009, p. 16).

Nessa perspectiva, um equívoco na interpretação por parte do LA consiste no principal risco de se empregar profissionais não certificados e treinados para exercer a função de interpretadores. Isso pode levar ao comprometimento das negociações com um dos atores da missão ou até pôr em risco de vida a tropa ou o próprio assistente (UN-CIMIC, 2014, p. 129).

Assim, é importante dedicar tempo para a preparação antes das reuniões (SOUZA JÚNIOR, 2016, p. 13). Nesse momento, o *peacekeeper* tem o dever de informar seus intérpretes do que acontecerá no encontro, qual é seu objetivo e como se pretende alcançá-lo. Ademais, caso considerar necessário, pode-se também revisar algum vocabulário técnico extraordinário, a fim de diminuir a probabilidade de mal-entendidos, justamente, porque o intérprete pode não estar familiarizado com um vocabulário militar por exemplo (BISHOFF; LOUTAN, 2008, p. 33; GILE, 1995, p. 5; ONU, 2009, p. 17).

Contudo, cabe ressaltar que pode também acontecer o oposto nessas reuniões, em outro caso do LA conhecer profundamente o assunto. Assim, o *peacekeeper* pode se surpreender com a contribuição de intérprete local. Dessa forma o trabalhador pode, por exemplo, ser um ex-combatente em algum conflito em sua região e, portanto, poderá possuir uma sabedoria considerável sobre a tecnologia militar. De qualquer forma, cabe ao *peacekeeper* conhecer seu intérprete e saber como melhor usar seus serviços para atingir seus objetivos.

Além de falhas na interpretação, cabe lembrar os riscos de vida para o LA ao exercer a sua profissão. Em reuniões, o profissional é exposto a informações estratégicas e pode ser considerada uma *liability* para a segurança delas⁷. Assim sendo, ele ou sua família podem ser torturados ou ameaçados de morte com o fim de extrair esse conteúdo. Dessa forma, é trabalho do *peacekeeper* selecionar as informações que são repassadas ao intérprete preservando tanto a integridade da informação, como a segurança de seu LA, todavia isso acaba tendo um caráter subjetivo em OMP⁸ (UN-CIMIC, 2014, p. 16).

.....
⁷Aqui, cabe fazer menção a uma figura idiomática em inglês a fim de materializar a situação: *shoot the messenger*.

⁸A solução encontrada pelo contingente brasileiro na MINUSTAH será abordada na próxima seção.

Outro fato a ser considerado, é seu local de moradia, uma vez que o intérprete não reside na base da ONU, ou seja, o local teoricamente mais seguro da região. Pode-se concluir que, se um profissional mora em uma área considerada “território” de interesse de uma das partes de um conflito, ele poder ser associado a ela. Desse modo, perde-se o vínculo esperado pelo ONU com a sua imparcialidade, podendo, então, perder seu emprego.

Os assistentes de linguagem na MINUSTAH

Estabelecida em 2004, a MINUSTAH contou com a presença dos LAs durante toda a Operação, uma vez que as línguas oficiais eram inglesas e francesas, enquanto que a maioria da população falava *crioulo*.

Com o intuito de exemplificar a comunicação cotidiana criada pelo trabalho dos intérpretes entre os *peacekeepers* e a população local, será exposto um caso relatado em uma palestra denominada “A MINUSTAH e os desafios humanitários”, proferida durante um seminário sobre os treze anos do Brasil na MINUSTAH no Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), no Rio de Janeiro. Durante a exposição do palestrante, foi explicado que é costumeiro do Haiti fazer o movimento de um punho fechado como forma de agradecimento, entretanto, para a cultura estadunidense, esse gesto pode ser considerado hostil (CIASC, 2017).

A partir disso, configura-se o seguinte cenário. Enquanto a ajuda humanitária atuante no Haiti que recebia escolta de tropas, compostas em parte por estadunidenses, entregava suprimentos e prestava assistência à população, os haitianos demonstraram agradecimento mostrando o punho fechado. Mesmo com um objetivo amistoso e pacífico, as ações do povo local geraram tensões ao serem mal interpretadas (CIASC, 2017).

A situação, antes um momento de ajuda humanitária, se transformou em uma confusão, que envolvia o corpo militar de assistência aterrorizando e a população local empunhando com armas por acreditar que os mesmos o estivessem ameaçando (CIASC, 2017). Desse modo, a presença de um LA para ser o intermédio entre as partes facilitaria essas ações humanitárias por exemplo.

Ao mesmo tempo, com o objetivo de exemplificar como os Assistentes de Linguagem se inserem no ambiente de Operações de Paz, tornou-se necessário dar voz a quem usa o serviço de interpretação. Logo, foi entrevistado o Major Israel Alves de Souza Júnior, do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Ele foi chefe da seção de Tradução e Interpretação na 16ª Companhia de Engenharia de Força de Paz para o Haiti em 2012. Antes dessa primeira experiência no Haiti, Souza Júnior não tinha entrado em contato com os LAs, apesar de conhecer seu trabalho.

Ele afirmou que conhecia os “limites de atuação” desses profissionais, isto é, que eles eram não eram treinados. Além disso, no terreno, grande parte dos profissionais com os quais teve contato tinha aprendido um idioma estrangeiro (no caso da MINUSTAH, lia-se algo diferente do *crioulo* ou francês) para “fins de sobrevivência”. Dessa forma, sua função não consistia em fazer serviços técnicos de tradução e interpretação, mas servir de intermédio entre a população local e o componente militar.

No contexto de um contingente brasileiro no Haiti, toda a documentação gerada dentro dos batalhões acaba sendo na língua materna dos militares, nesse caso o português. Todavia, esse material deve chegar ao Quartel Geral da missão, onde se tramitava documentos só em inglês por conta da variedade de nacionalidades no ambiente. Nessa perspectiva, a função do Major envolvia a tradução desses

relatórios do português para o inglês e vice-versa, bem como difundirlos cotidianamente, sendo comum traduzir entre dez a quinze relatórios por dia. Todavia, essa função estava sendo desempenhada pelos LAs, mesmo que eles não tivessem a qualificação para isso.

Nesse sentido, sua chegada reorganizou a divisão de tarefas original prevista pela ONU. Como o componente brasileiro não falava *crioulo*, esses profissionais eram considerados de acordo com linguajar militar um “hab loc” (habitante local), portanto deveriam cumprir um papel de comunicação no terreno, não no escritório. Assim eles podem gerar um aumento do grau de aceitação da população para com a missão, porém ela é tácita, não expressa.

Logo, o papel desempenhado por esses LAs em uma Companhia de Engenharia era auxiliar na relação com a população quando, por exemplo, estava sendo feita uma operação de asfaltamento. Assim, eles informavam à população que deveriam se afastar, não deixar crianças brincando por perto, bem como explicar o que estava sendo feito. Esse exemplo, no entanto, não era uma tarefa à qual agradava aos assistentes, uma vez que envolvia estar em um contexto de muito calor, seja pela temperatura ambiente ou pela do equipamento, contudo, a presença deles era fundamental para a segurança da população local.

Dessa forma, a relação do Major e os LAs era hierárquica, tendo em vista que ele os supervisionava e avaliava constantemente, logo teria influência sobre os empregos dos LAs na ONU. Com o objetivo de esclarecer essa relação, cabe mencionar as avaliações semanais e mensais feitas que consideram, por exemplo, a pontualidade e a qualidade do serviço prestado. Ele relatou, ainda, que teve problemas com um dos profissionais, porque este não obedecia nem os horários de trabalho, nem a função que lhe era atribuída.

Assim sendo, coube procurar a seção de pessoal da MINUSTAH, mais especificamente a subseção que lidava somente com os LAs. Ao ser informado do caso, o chefe dessa seção recomendou que “treinasse” os assistentes, o que vai de encontro à definição de *untrained personnel* da ONU. Não obstante a questão de falta de treinamento, cabe lembrar que, nesse caso, o problema com esse profissional não envolvia sua capacidade de fazer uma interpretação, mas sua falta de comprometimento com o trabalho.

Mesmo assim, de acordo com Souza Júnior, é muito difícil que um LA seja despedido, já que era mais comum que um profissional problemático fosse atribuído a outro batalhão do que realmente mandado embora. Em sua opinião, isso acontecia, já que a seção de LAs era formada por haitianos, logo eles “tentavam se ajudar”.

Apesar de não existir treinamento feito pelo batalhão, isso não impede que haja orientações, ou seja, não há aulas de como exercer a função, mas há um apoio necessário para que a missão ocorra. Isso significa que os LAs recebiam indicações do que era esperado deles e pequenos ajustes em suas performances. Vale, ainda, ressaltar que os assistentes estão cumprindo o papel de apoiar o componente, não o contrário. A título de exemplo, eles eram orientados a não conversar diretamente com a população quando estavam trabalhando para a ONU em uma missão.

Definitivamente, esse não é o cotidiano das OMP, contudo, o Major afirmou tentar tornar isso cada vez mais rotineiro no batalhão onde trabalhava. Como os LAs não possuem treinamento, acaba sendo quase que impossível desempenhar sua função sem ter uma prévia do que estava por acontecer. Assim sendo, ao incorporar esse tipo de prática, procura-se aumentar as chances de estabelecer uma melhor comunicação entre o componente da ONU e os habitantes locais.

Logo, ao informá-los de um encontro futuro, esses profissionais poderiam reunir um vocabulário referente ao assunto, imaginar cenários e decidir como responder a eles.

Desse modo, não é necessário só orientar os Assistentes de Linguagem para exercer sua função. Cabe também aos membros dos contingentes mobilizados para trabalhar com esses profissionais ter o conhecimento de como melhor usufruir do serviço. Esse acaba sendo uma das principais adversidades no terreno. Mesmo que haja um treinamento formal sobre o uso dos serviços de LAs, ele não é suficiente.

Assim sendo, a respeito da segurança desses profissionais, durante a entrevista, ficou evidente que não era muito comum na MINUSTAH os LAs serem expostos a informações sigilosas e, conseqüentemente, serem sequestrados ou mortos. Mesmo assim, a ONU como instituição que emprega essas pessoas não tem uma política institucionalizada para objetivar resolver o problema. Contudo, o Major apontou que seu batalhão oferecia que os profissionais passassem a noite na base caso uma missão tenha terminado muito tarde e a segurança deles estivesse comprometida.

Isso mostra um problema ainda maior sobre o emprego de Assistentes de Linguagem em OMP. Mesmo que eles sejam essenciais para o andamento da missão, uma vez que possibilitam a comunicação entre o local e o internacional, eles não têm visibilidade na ONU com uma política institucionalizada.

Conclusão

O artigo buscou tratar os desafios e benefícios do emprego de Assistentes de Linguagem em Operações de Paz. Além disso, há uma empiria maior sendo trazida pela entrevista que mostra a atuação desses

profissionais especialmente na MINUSTAH. Nesse sentido, relatos da realidade evidenciaram como se dá o trabalho desses profissionais.

Ademais, deve-se considerar que a realidade trabalhada é complexa, portanto, a busca por informação e os relatos obtidos podem não refletir o contexto totalmente. Assim sendo, como não foi feita uma pesquisa de campo, as informações coletadas ficaram restritas ao escopo de atuação da autora. Ainda, leva-se em consideração os interesses específicos da fonte ao contar suas histórias.

Nessa perspectiva, a partir de um olhar para as práticas evidenciadas na entrevista, pode-se constatar como os LAs promovem uma ligação, linguística e cultural, entre os componentes da OMP e a comunidade local. Acredita-se, portanto, que esse elo é fundamental para atingir os objetivos de cada Missão.

Dessa forma, ao contar com os Assistentes de Linguagem, os *peacekeepers* têm um acesso privilegiado à população local, já que esses profissionais atuam em pares de línguas tão específicas e essenciais para onde está baseada a OMP, além de serem conhecedores da cultura local. De fato, com proficiência, profissionalismo e sensibilidade cultural, esses trabalhadores se transformam em *assets*.

Assim sendo, a ausência de uma agenda ou um escritório que busque tratar desses profissionais e de sua contribuição para a paz é prejudicial para a ONU. Um exemplo disso é que não há um grande treinamento técnico dos contingentes que vão fazer uso do serviço, como mostrado na entrevista com Souza Júnior. Isso acaba diminuindo a eficiência da mensagem da ONU no terreno e pode até comprometer sua legitimidade.

Concomitantemente, pouco se discute na academia sobre sua participação. Mesmo que haja trabalhos na área de Tradução e Interpretação, eles focam mais nos trabalhadores que possuem conhecimento

técnico da área. Isso aponta, então, que os dilemas de atuação dos LAs acabam passando despercebidos.

Compreende-se, dessa maneira, que os Assistentes de Linguagem ocupam uma posição importante no estabelecimento de contato entre os *peacekeepers* e as outras partes envolvidas em uma OMP. Assim, este artigo reforça sua importância e a necessidade de um aumento de sua visibilidade, tanto no campo, como na academia.

..... ■■■

Referências

BISCHOFF, A.; LOUTAN, L. **Other Words Other Meanings**. Genebra: Hôpitaux Universitairesde Genève, 2008.

BUEGER, C.; FANDIGER, F. **International practice theory: new perspectives**. Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

BUSINARO, R. **Relief operations across language barriers: the interpreter factor**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ação Humanitária), University College Dublin, Dublin.

CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO (CIASC). 13 anos do Brasil na MINUSTAH: Lições aprendidas e novas perspectivas. **Anais...** Rio de Janeiro, 2017.

EDWARDS, V. The Role of Communication in Peace and Relief Missions and Negotiations. **Translation Journal**, 2001. Disponível em: <<https://translationjournal.net/journal/20interpr.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

GILE, D. **Basic Concepts and Models for Interpreter and Translator Training**. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins, 1995.

KELLY, M; BAKER, C. **Interpreting the peace** – Peace Operations, Conflict and Language in Bosnia-Herzegovina. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

KENKEL, K. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 56. n. 1. 2013.

MOSER-MERCER, B; BALI, G. Interpreting in Zones of Crisis and War. **AIIC**, 2008. Disponível em: <<https://aiic.net/page/2979/interpreting-in-zones-of-crisis-and-war/lang/1>>. Acesso em: 06 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **united nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008.

____. Negotiation/Mediation and the Use of Language Assistants. **Specialized Training Material for Police**. vol. 1, 2009. Disponível em: <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387368/STM%20Negotiation%20Mediation%20and%20the%20Use%20of%20Language%20Assistants.pdf?sequence=8&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

SOUZA JÚNIOR, I. **O uso do assistente de linguagem em missões de paz da ONU**, 2016. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/repositorio-de-arquivos/category/17-o-uso-do-assistente-de-linguagem-em-missoes-de-paz-da-onu>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

____. Experiência como Chefe da 16ª Companhia de Engenharia de Força de Paz brasileira no Haiti do ano de 2012. Rio de Janeiro, abril de 2019. Entrevista concedida à Victoria Motta de Lamare França.

UNITED NATIONS CIVIL-MILITARY COORDINATION (UN-CIMIC). **Specialized training materials**. 2. ed., 2014. Disponível em: <<http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89582/STM%20UNCIMIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.



Gabriela Gonçalves Nogarolli

Graduada no curso de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba) / 2018.



Karla Pinhel Ribeiro

Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Doutora em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP) e professora da Graduação do curso de Direito e Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba).



O recrutamento de crianças soldado em conflitos armados: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional Humanitário

*Gabriela Gonçalves Nogarolli**

*Karla Pinhel Ribeiro***

RESUMO: As crianças são indivíduos extremamente vulneráveis e o recrutamento destas em conflitos armados é algo que ocorre em diversos países e, apesar de não se tratar de um fenômeno recente, o tema passou a receber mais atenção no cenário mundial e do próprio Conselho de Segurança da ONU a partir do ano de 1996, com o relatório sobre Crianças e Conflitos Armados elaborado por Graça Machel. A partir disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar quem são as crianças soldado, em qual contexto elas estão inseridas e identificar as principais causas e consequências do recrutamento, bem como as

.....
*Graduada no curso de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba) / 2018.

**Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Doutora em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP) e professora da Graduação do curso de Direito e Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba).



formas de reintegração destas na sociedade. Também se pretende avaliar de que forma o direito internacional humanitário protege as crianças em conflitos armados, através das Convenções de Genebra (1949) e dos Protocolos Adicionais (1977), visando observar até que ponto a legislação é eficaz neste sentido. Adicionalmente a isto, será feita uma análise comparativa desta espécie de legislação com os mecanismos jurídicos concernentes ao direito internacional dos direitos humanos, apontando suas semelhanças e diferenças. Por fim, será abordada a atuação da ONU na temática, analisando as resoluções do Conselho de Segurança, campanhas e mecanismos que passaram a ser utilizados para combater o recrutamento de crianças no cenário mundial.

PALAVRAS-CHAVE: Crianças Soldado. Conflitos Armados. Direito Internacional Humanitário. organização das Nações Unidas. Proteção de Crianças.

Introdução

Apesar do considerável avanço em relação à proteção de princípios básicos da pessoa humana, como o direito à vida e a dignidade, a sociedade atual ainda enfrenta um sério problema que precisa ser tratado com a devida atenção: o recrutamento de crianças em conflitos armados.

A UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) estima que dez mil crianças abaixo de 18 anos são recrutadas em conflitos ao redor do mundo¹, estimativa confirmada pela ICRC (Comitê Internacional

¹UNICEF. At least 65, 000 children released from armed forces and groups over the last 10 years. Press Release. Nova York/Paris: 20 fev. 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/media_94892.html>. Acesso em 5 ago. 2017.

da Cruz Vermelha), segundo a qual, em 2009, este mesmo número de crianças foi recrutado em ao menos 18 países ao redor do mundo.²

Além disso, informações recentes presentes no relatório anual da ONU sobre crianças e conflitos armados traz o dado de que no ano de 2017, houve um grande aumento no número de violações praticadas contra as crianças se comparados ao ano de 2016, com a verificação de ao menos 6.000 violações praticadas contra as crianças pelas Forças do Governo e mais de 15.000 por grupos armados não-estatais.³ As denominadas “crianças soldados” são recrutadas, de forma ilegal, para uma série de atividades, incluindo funções diretas, como as de combate e carregamento de explosivos, ou mesmo funções de suporte e atividades domésticas.

A escravidão sexual e casamentos forçados também são extremamente recorrentes. Sendo assim, este tipo de recrutamento faz com que os menores sejam submetidos a uma realidade de imensa tragédia e acabem participando de maneira direta ou indireta no combate, o que afeta o seu desenvolvimento educacional, moral e psicológico, muitas vezes trazendo consequências irreversíveis.

As crianças são um alvo muito suscetível em conflitos armados, principalmente aquelas que se encontram desabrigadas, separadas de sua família, em condições de pobreza ou próximas a zonas de combate ou com pouco acesso à educação. Este é um fenômeno re-

²AMERICAN RED CROSS. *Child Soldiers: International Humanitarian Law*. April 2011. p. 2. Disponível em: <https://www.redcross.org/content/dam/redcross/atg/PDF_s/Family___Holocaust_Tracing/IHL_ChildSoldiers.pdf>. Acesso em 08 ago. 2017. 5 UNITED NATIONS. General Assembly Security Council.

³*Children and Armed Conflict*: Report of the Secretary General. Agenda item 68 (a). Promotion and protection of the rights of children, 16 May 2018. A/72/865-S/2018/465. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/465&Lang=E&Area=UNDOC>. Acesso em 27 ago. 2018.

corrente por elas serem facilmente manipuláveis ou até mesmo por enxergarem o recrutamento como uma forma de receber atenção, o que faz disso algo ainda mais deplorável.

Diante da relevância do tema, o seu estudo é pertinente para que possa ser analisada a eficácia da proteção das crianças na legislação internacional e a atuação dos organismos internacionais neste contexto, bem como apresentar propostas de solução para um problema tão grave que está presente em diversos países atualmente.

Direito Internacional Humanitário: origens e sua aplicação no contexto das crianças soldado

Apesar de uma considerável evolução da sociedade quanto a uma maior regulamentação e entendimento acerca do fenômeno da guerra e dos conflitos armados, ainda há uma enorme quantidade de hostilidades que eclodem ao redor do mundo. As crianças, por sua vez, também não são poupadas deste tipo de conflito, sendo que década de 1980, uma estimativa de dois milhões de crianças foram mortas em conflitos armados, e três vezes esta estimativa permaneceu incapacitadas ou feridas (MACHEL, 1996, p. 9).

Diante disso, a preocupação com uma imposição mínima de normas a serem aplicadas no âmbito da guerra passou a ser algo cada vez mais presente na relação entre Estados e particulares. É dentro deste contexto que surgiu o direito humanitário internacional, cuja codificação se iniciou no século XIX. O seu principal marco foi a criação, em 1880, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que surgiu com o propósito de prestar auxílio às pessoas em conflitos armados e a implementação de um tratado internacional que facilitasse sua atuação. (BORGES, 2006, p. 10). Desta forma, após a II Guerra Mundial, os membros do CICV elaboraram as Convenções

de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais de 1977, sendo hoje os principais instrumentos que regulam o DIH (Direito Humanitário Internacional).

Segundo Cherem (2003, p. 34), o DIH se constitui como a espécie de legislação que possui como principal foco a proteção da pessoa humana em situações de conflitos armados:

O DIH poderia ser definido, de forma específica, como o ramo do Direito Internacional Público que tem por fundamento, em tempos de conflitos armados, garantir proteção aos indivíduos ou categorias de indivíduos que não participam ou que já não participam de forma ativa do conflito.

A partir disso, entende-se que o sujeito passivo do DIH pode ser definido como “qualquer pessoa afetada por um conflito armado, seja ela civil ou combatente fora da batalha” (CHEREM, 2003, p. 36) cabendo a este proteger cidadãos que muitas vezes podem ter suas garantias fundamentais (tanto no âmbito interno quanto internacional) excepcionalmente limitadas.

Segundo o CICV, o objeto de proteção do DIH é composto pela população civil, pessoal militar sanitário religioso, feridos, enfermos ou náufragos e prisioneiros de guerra. Quanto ao âmbito de aplicação, o Comitê indica que o DIH deve ser aplicado em conflitos armados internacionais nos quais participam, ao menos, dois países, ou naqueles que ocorrem no território de um país (por exemplo, entre as forças armadas do Estado e grupos armados organizados).⁴

⁴COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Princípios Básicos do Direito Humanitário Internacional**. 17 fev. 2009. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/principios-basicos-do-direito-internacional-humanitario>> Acesso em 10 set. 2017

A partir disso, torna-se possível que o direito humanitário internacional consiga ser aplicado em situações de conflito não internacional que possivelmente não se enquadrariam no termo “guerra” (BORGES, 2006, p. 13), passando a regulamentar os conflitos armados, mesmo nos casos em que não haja uma declaração formal de guerra (MELLO, 1997, p. 113).

De acordo com Borges (2006, p. 29) um aspecto importante de ser ressaltado é a diferenciação entre o direito internacional humanitário e os direitos humanos: enquanto que o primeiro é aplicável em tempos de guerra ou de conflitos armados, protegendo especificamente as pessoas afetadas por estes conflitos, o segundo é aplicável em qualquer tempo e local.

Considerando a sua evidente vulnerabilidade, as crianças possuem um tratamento especial sob a perspectiva da legislação internacional. A disposição de que elas não devem ser recrutadas nos conflitos armados e nem permitidas a participar das hostilidades é considerada norma de direito internacional consuetudinário, e deve ser a regra aplicada em situações de conflitos armados internacionais e não-internacionais, tanto para as forças armadas do próprio Governo quanto para os grupos armados não-estatais.⁵

O recrutamento e a utilização de crianças abaixo de 15 anos em conflitos armados é considerado um crime de guerra pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI)⁶, e disposição seme-

⁵UNITED NATIONS. Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict. The Six Grave Violations Against Children During Armed Conflict: The Legal Foundation. New York: October 2009 (Updated November 2013). p. 11. Disponível em: <https://childrenandarmedconflict.un.org/publications/WorkingPaper1_SixGraveViolationsLegalFoundation.pdf>. Acesso em 25 set. 2017.

⁶Ver art. 8º, n. 2, inciso xxvi do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (BRASIL, 2002).



lhante encontra-se no art. 77 do I Protocolo Adicional aplicável aos conflitos de caráter internacional (BRASIL, 1993, grifo nosso):

1. As crianças serão objeto de um respeito especial e serão protegidas contra qualquer forma de atentado ao pudor. As Partes em conflito lhes proporcionarão os cuidados e a ajuda que necessitem, por sua idade ou por qualquer outra razão.

2. As Partes em conflito tomarão todas as medidas possíveis para que as crianças menores de quinze anos não participem diretamente nas hostilidades, especialmente abstendo-se de recrutá-las para as suas Forças Armadas. Ao recrutar pessoas de mais de quinze anos, porém menores de dezoito anos, as Partes em conflito esforçar-se-ão para dar prioridade aos de maior idade.

O art. 4º, do II Protocolo Adicional às Convenções de Genebra (BRASIL, 1993, grifo nosso) aplicável aos conflitos de caráter não internacional, por sua vez, vai além neste aspecto, pois proíbe o recrutamento, o alistamento voluntário e a participação (direta e indireta) de crianças abaixo de 15 anos nas hostilidades:

3. Serão proporcionados às crianças os cuidados e a ajuda de que elas necessitam e, em particular: a) receberão uma educação, incluída a educação religiosa e moral, conforme aos desejos dos pais ou na falta desses, das pessoas que tenham a sua guarda; b) serão tomadas as medidas apropriadas para facilitar a reunião das famílias temporariamente separadas; c) as crianças menores de quinze anos não serão recrutadas para servir nas forças ou grupos armados, e não se permitirá que participem das hostilidades;

Por outro lado, a maior parte da legislação referente ao direito internacional dos direitos humanos aumentou a idade mínima aceitável para a participação direta de crianças nas hostilidades para 18 anos, inclusive para a participação voluntária, como pode se notar no art. 3o do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL, 2004, grifo nosso):

1. Os Estados Partes devem aumentar a idade mínima de recrutamento voluntário de pessoas nas suas forças armadas nacionais para uma idade acima daquela que se encontra fixada no item 3 do artigo 38º da Convenção sobre os Direitos da Criança, tendo em conta os princípios contidos naquele artigo e reconhecendo que, nos termos da Convenção, as pessoas abaixo de 18 anos têm direito a uma proteção especial.

Este Protocolo exige, nos seus artigos 1º e 2º, que as Partes em conflito estabeleçam como 18 anos a idade mínima para o recrutamento compulsório de crianças em suas forças armadas, devendo as partes aplicar todas as medidas possíveis para assegurar que elas não tenham participações diretas em hostilidades (BRASIL, 2004).

Atuação da ONU frente ao problema das crianças soldado

Considerando o evidente aumento das consequências advindas do envolvimento das crianças em conflitos armados, o tema passou a ter uma crescente repercussão mundial e foi sendo objeto de maior atenção pelas Nações Unidas no início da década de 1990.

O principal marco em relação a essa temática foi a elaboração do Relatório sobre Crianças e Conflitos Armados (1996)⁷, elaborado por

⁷MACHEL, Graça. **Impact of Armed Conflict on Children**. New York: United Nations, 1996. General Assembly.

Graça Machel, então Ministra da Educação do Moçambique, e foi o primeiro a escancarar as atrocidades à que eram submetidas as crianças durante os conflitos armados e os impactos disto nos próprios menores e no cenário geopolítico.

A partir disso, em 1999, foi adotada a primeira resolução sobre o tema na Agenda do Conselho de Segurança. Este documento identificou seis graves violações que mais afetam as crianças durante os conflitos armados: assassinatos e mutilações de crianças; recrutamento ou uso de crianças como soldados; violência sexual contra menores; sequestros (abduções) de crianças; ataques contra hospitais ou escolas e negação do acesso de ajuda humanitária para crianças.

Até o presente momento, o Conselho de Segurança das Nações Unidas criou 12 (doze) Resoluções sobre a temática das crianças, motivo este que por si só evidencia que é um assunto considerado como apto a ameaçar a segurança e a paz internacional, já que a manutenção destas se constitui como responsabilidade primária do Conselho.⁸A temática da criança foi abordada pela primeira vez pelo Conselho de Segurança na Resolução 1261 de 1999, e em 2001 passou a ser incluída nos mandatos de operação de paz da ONU (atualmente o tema encontra-se em 13 mandatos e acordos de paz).

⁸As Resoluções feitas pelo Conselho de Segurança sobre o tema até o presente momento são: Resolução 1261 (25 de agosto de 1999); 1314 (11 de agosto de 2000); 1379 (20 de novembro de 2001); 1460 (30 de janeiro de 2003); 1539 (22 de abril de 2004), 1612 (26 de julho de 2005), 1882 (4 de agosto de 2009), 1998 (12 de julho de 2011); 2068 (19 de setembro de 2012), 2143 (7 de março de 2014), 2225 (18 de junho de 2015) e 2428 (9 de julho de 2018).

Com a Resolução 1379, feita em 2001⁹, passou a se requerer ao Secretário-Geral que listasse junto ao relatório todos os países que recrutam e utilizam crianças nos conflitos armados em situações da Agenda do Conselho de Segurança, ou mesmo aqueles que não estejam em situações listadas nesta Agenda, que pudessem ameaçar a segurança e paz internacionais.

Dentre todas, pode-se dizer que a Resolução 1612 (julho/2005)¹⁰ foi uma das mais importantes, eis que, reforçando o Mecanismo de Monitoramento e Relato (*Monitoring and Reporting Mechanism*-MRM), buscou criar um sistema funcional e estruturado para verificar e reportar as seis graves violações cometidas contra as crianças ao redor do mundo. Para tanto, implementaram Forças de Trabalho nos Países (*Country Task Forces*) e Planos de Ação que trouxessem ferramentas para fazer com que as partes em conflito estivessem em concordância com as normas internacionais.

A Resolução do Conselho de Segurança mais recente é a 2428/2018¹¹. Este documento reafirma todas as proposições já presentes nas resoluções anteriores, e adicionalmente menciona a importância

.....
⁹UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1379 (2001)**. Adopted by the Security Council at its 4423rd meeting, on 20 November 2001. S/RES/1379 (2001). Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1379%20\(2001\)&Lang=E&Area=UNDOC](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1379%20(2001)&Lang=E&Area=UNDOC)>. Acesso em 09 set. 2018.

¹⁰UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1612 (2005)**. Adopted by the Security Council at its 5235th meeting, on 26 July 2005. S/RES/1612 (2005). Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20\(2005\)&Lang=E&Area=UNDOC](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20(2005)&Lang=E&Area=UNDOC)>. Acesso em 09 set. 2018

¹¹UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2428 (2018)**. Adopted by the Security Council at its 8305th meeting, on 9 July 2018. S/RES/2427 (2018). Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/s_res_2427.pdf>. Acesso em 16 out. 2018.

da Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2030, reconhecendo um esforço necessário para combater a pobreza, a miséria e a desigualdade com o objetivo de prevenir violações contra as crianças no contexto dos conflitos armados.

A Resolução também faz algumas outras incitações, como por exemplo: recorda sobre a importância de garantir acesso a serviços básicos durante e após os conflitos, dentre eles, educação e cuidados de saúde; reconhece o papel das Nações Unidas nas operações de paz e missões políticas destinadas à proteção da criança, particularmente no papel crucial dos Conselheiros de Proteção da Criança (*Child Protection Advisors*) para liderar os esforços de proteção nestas missões.

De uma forma geral, esta última Resolução vem reconhecer a integração das crianças nos processos e estratégias de operação e construção da paz, incluindo aqueles relacionados à liberação e reintegração das crianças que eram formalmente associadas aos grupos armados, além de encorajar e facilitar a consideração da visão das próprias crianças nestes processos.

Conclusão

Com este trabalho, foi possível notar que o recrutamento de crianças em conflitos armados é um fenômeno que ocorre em diversas partes do mundo e que possui consequências em diversos aspectos: tanto no próprio desenvolvimento físico e psicológico das crianças envolvidas, quanto em todo um sistema estrutural que acaba afetando as próprias relações de segurança, paz interna e política dos países perpetradores.

Um fator importante a ser destacado é a falta de coesão de um limite de idade para regular a proibição do recrutamento no que tange ao

DIH e aos instrumentos jurídicos dos direitos humanos, o que pode ser considerado uma falha na efetividade da proteção da criança na legislação internacional humanitária. Ainda assim, importante reconhecer que esta proteção está contando com um crescimento gradativo, pois a maioria dos países atualmente adota o Protocolo Adicional à Convenção dos Direitos da Criança, o qual proíbe o recrutamento para menores de 18 anos.

Ademais, é importante ressaltar que o fato da própria temática do envolvimento das crianças em conflitos armados ter passado a fazer parte das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU, e não somente da Agenda de Direitos Humanos, demonstra que o tema passou a ser considerado apto a afetar a paz e a segurança internacional. Isto evidencia uma maior seriedade de tratamento em relação ao tema na comunidade internacional, até mesmo porque as Resoluções do Conselho de Segurança são vinculantes para os Estados, diferentemente das decisões dos Comitês.

Todavia, nota-se que apesar do grande avanço de ferramentas jurídicas e de controle nos países para evitar que as crianças sejam recrutadas em conflitos armados, os últimos relatórios do Conselho de Segurança da ONU passaram a se tornar um pouco repetitivos, trazendo todas as indicações que já haviam sido relatados nos últimos documentos e com poucas inovações. Como evidência disso, a Resolução mais recente (de 2018) trouxe o dado de que apesar dos esforços, o número de crianças afetadas pelos conflitos em 2017 aumentou em comparação com o ano de 2016.

Diante deste contexto, seguem alguns dos principais desafios que devem ser enfrentados no que tange à temática: a questão do abuso sexual sofrido pelas crianças (inclusive pelos próprios *peacekeepers*), a maior vulnerabilidade das meninas soldado, a questão da própria

voluntariedade do alistamento e até mesmo as formas de punição versus reintegração destas crianças na sociedade. Outro ponto a se questionar: considerando o princípio da distinção que deve se dar entre os civis e combatentes, como deve uma criança soldado ser categorizada?

Sendo assim, nota-se que ainda há um caminho a ser percorrido para preencher as brechas entre os instrumentos de proteção jurídicos e sua efetividade na proteção das crianças de forma mais prática. Uma possível solução para isso seria um maior entendimento das causas primárias do recrutamento a nível nacional e internacional, uma aproximação entre os agentes políticos e as organizações que atuam com a temática (como a ONU e as ONGs) com os grupos de Forças Armadas nos países, além de pesquisas de campo feitas com as próprias crianças e programas que busquem a prevenção do recrutamento.

Em uma análise ampliativa, ainda que com ressalvas, a própria realidade brasileira do fenômeno do recrutamento de crianças para o tráfico no Rio de Janeiro pode ser analisada como um paralelo: apesar de não enfrentarmos um conflito armado propriamente dito, a participação de menores na criminalidade é algo presente na nossa realidade. Estes o fazem através de atividades similares às das crianças soldado: enviando mensagens, carregando armas de fogo, permanecendo nos pontos de droga e até mesmo traficando. De forma análoga às crianças soldado nos conflitos armados, muitas das crianças brasileiras enxergam na realidade do tráfico um futuro que lhes garanta mais dinheiro e dignidade do que as condições que enfrentam na favela.

Dessa forma, entendo que o recrutamento das crianças nos conflitos armados deve ser analisado como parte de uma estrutura sistêmica

da qual estes países participam: a miséria, a desigualdade, a disputa religiosa ou por poder, a escassez de alimentos e de condições mínimas de saúde, de uma forma geral, criam uma condição propícia para a eclosão de conflitos armados e de fragilidade para as crianças, que acabam se tornando refém de todo este processo. Sendo assim, a busca pela solução deste problema deve começar de todas estas causas anteriores, sendo que a própria criança também deve ter o seu papel valorizado neste processo.

■■■

Referências

BORGES, Leonardo Estrela. **O direito internacional humanitário**: a proteção do indivíduo em tempo de guerra. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BRASIL. Decreto no 42. 121 de 21 de agosto de 1957. Promulga as Convenções concluídas em Genebra, a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger as vítimas da guerra. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 21 agosto 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D42121.htm>. Acesso em 31 ago. 2018.

BRASIL. Decreto no 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 junho 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D0849.htm>. Acesso em 22 ago. 2018.

BRASIL. Decreto no 5.006, de 8 de Março de 2004. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 março 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5006.htm>. Acesso em 4 out. 2017.

CHEREM, Mônica Teresa Costa Sousa. **Direito Internacional Humanitário**. Curitiba: Juruá, 2003.

MACHEL, Graça. **Impact of Armed Conflict on Children**. New York: United Nations, 1996. General Assembly. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/306&Lang=E&Area=UND OC>. Acesso em: 10 set. 2017.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **Crianças soldado na Colômbia: a construção de um silêncio na política internacional**. Brasília, 2015. 233f. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais.) Universidade de Brasília, 2015.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

❖ Jacqueline Glasmeyer Bonato

Advogada, membro do Projeto Operações de Paz das Nações Unidas (OpPAZ) do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA) e co-fundadora da ONG *FreeHelper*.



A participação das mulheres nas negociações de paz: uma análise sobre a América Latina

*Jacqueline Glasmeyer Bonato**

RESUMO: O presente artigo discute a exclusão de mulheres dos processos de tomadas de decisão e negociações de paz e a importância de sua participação, analisando referido fenômeno através de uma perspectiva de gênero. Os processos de paz para resolução de conflitos no mundo contemporâneo necessitam da equidade de gênero para que esses sejam eficazes e duradouros. A histórica e social exclusão das mulheres de espaços predominantemente composto por pessoas do sexo masculino reflete na composição de mesas de negociações de paz. Apesar de o movimento feminista surgir com mais força no século XXI e a Resolução 1325 da ONU apresentar a importância e necessidade da participação feminina, ainda existe uma grande disparidade nesse âmbito de tomadas de decisões políticas, inclusive na América Latina. As negociações de paz ocorridas em países como Guatemala, El Salvador e Colômbia mostram um como essa disparidade afeta as negociações de paz ao mesmo tempo em que contradizem os argumentos de que não há mulheres com as qualificações adequadas para servir nos níveis mais altos da liderança pacifista.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero. Negociações de Paz. América Latina.

*Advogada, membro do Projeto Operações de Paz das Nações Unidas (OpPAZ) do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA) e co-fundadora da ONG *FreeHelper*

Introdução

A partir do início do século XXI o movimento feminista tomou maior força no mundo e na América Latina. Dentro desse boom, é possível perceber um maior esforço tanto no setor privado quanto no setor público para a inclusão de mulheres em espaços predominantemente masculinos, como por exemplo, na área de tecnologia da informação, engenharias, lideranças em empresas e cargos políticos. Quando observamos tanto uma reunião corporativa quanto congressos e espaços políticos, vemos uma ocupação composta majoritariamente por homens. Referido índice pode ser explicado se olharmos para trás e entendermos a histórica e social exclusão de mulheres dos mais diversos ambientes que eram e ainda são predominadas por pessoas do sexo masculino.

Obviamente essa discriminação ocorre também de forma massiva em meios políticos, afetando a composição dos processos de paz. Isso resta muito claro quando observamos que entre os maiores processos de paz entre 1992 e 2017, as mulheres compuseram apenas 9% dos negociadores.

Buscando mudar essa realidade, nos anos 2000 foi elaborada a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em Mulher, Paz e Segurança para desenvolver e aumentar a participação das mulheres nos processos de paz e atividades relacionadas a construção da paz. A Resolução insta os Estados e demais entidades participantes a atuar no (i) fomento à participação feminina nos instrumentos de paz e nos processos de tomada de decisão; (ii) proteção de mulheres em situação de conflito armado e (iii) inclusão de perspectivas de gênero nos treinamentos oferecidos aos soldados da ONU.

O presente artigo irá discutir a primeira área, qual seja, a participação das mulheres nos instrumentos de paz e nos processos de toma-

das de decisão, para posteriormente realizar uma análise dessa pauta sobre a América Latina, especialmente nos casos de negociações de paz na Guatemala, El Salvador e Colômbia.

Dessa forma, busca-se entender porque as mulheres, mesmo sendo estereotipadas por serem naturalmente pacíficas e conciliadoras, ainda continuam sendo excluídas de lideranças de tomadas de decisões e processos de negociações de paz, e como isso vem sendo trabalhado na América Latina.

Gênero e estereótipos socioculturais

O conceito de gênero surge para afirmar que diferenças sexuais não são por si só determinantes das diferenças sociais entre homens e mulheres, mas são significadas e valorizadas pela cultura de forma a produzir diferenças que são ideologicamente afirmadas como naturais. Não é possível trabalhar apenas com uma definição de gênero pois o conceito em abordado é discutido dentre diversas questões políticas e teóricas por diferentes estudiosos. Para Joan Scott, por exemplo, gênero é uma percepção sobre as diferenças sexuais, hierarquizando essas diferenças dentro de uma maneira de pensar engessada e dual. (SENKEVICS, 2019).

A filósofa Judith Butler, pioneira da teoria *queer* e da questão contemporânea do feminismo, dissolvendo a dicotomia de “sexo x gênero”, entende que “gênero não deve ser meramente concebido como a inscrição cultural de significado num sexo previamente dado” (BUTLER, 2010). Para ela o papel de gênero seria produzir a falsa noção de estabilidade, em que a matriz heterossexual estaria assegurada por dois sexos fixos e coerentes (homem x mulher, feminino x masculino), levando a manutenção de uma ordem compulsória através da repetição de atos, gestos e signos, do âmbito cultural,

que reforçam a construção dos corpos masculinos e femininos como os vemos atualmente, ou seja, é uma questão de performatividade (SENKEVICS, 2019).

Conforme a filósofa Simone de Beauvoir, o homem é pensável sem a mulher, a humanidade é masculina e o homem define a mulher não em si, mas relativamente a ele, assim explica o porquê da mulher ser vista como o “Outro”. Os homens atribuem à natureza algumas “inferioridades” da mulher (como ser emocional e instável), das quais a mais importante é a incapacidade profissional (BEAUVOIR, 2016).

Devido a construção social e histórica de gênero e ainda atual existência do sistema patriarcal, as mulheres enfrentam muitas dificuldades em se inserir em meios predominantemente masculinos, tendo que estar sempre comprovando a sua capacidade profissional. Seja ela no meio privado ou público, em cargos de liderança ou cargos entendidos como masculinos (por exemplo, combatentes de guerra). Nesse ponto, destaco a teoria da socióloga Raewyn Connel, ao afirmar que a multiplicidade da masculinidade está diretamente ligada a relações de poder. Para ela, a masculinidade hegemônica é um conjunto de práticas exercidas tanto por homens quanto por mulheres que garantem a contínua subordinação das mulheres pelos homens (observa-se que existem outras formas de masculinidades e elas são dinâmicas) (SENKEVICS, 2019).

É possível observar essa prática quando a hierarquia de gêneros, tanto na vida política quanto econômica, são defendidas e construídas ainda na atualidade. Para Connel, “o mundo no qual o neoliberalismo domina é ainda um mundo generificado, e tem uma política implícita de gênero” ao afirmar que o indivíduo da teoria neoliberal possui atributos e interesses do homem empresário. Portanto, a discriminação e a exclusão baseada no gênero não devem ser vistas



como acidentais, mas sim baseadas em atitudes que poderiam ser alteradas.

A agenda mulheres, paz e segurança da ONU

Observando a exclusão de mulheres em processos de tomadas de decisões para paz, foi criada a *Beijing Platform for Action* (PFA) na quarta conferência mundial de mulheres em Pequim, a qual determinou objetivos estratégicos para todos os setores (nacional e internacional, ONGs e setor privados) para remover obstáculos para o avanço das mulheres (PORTER, 2003). Alguns anos depois, em 2000, preocupado com a questão de gênero, envolvendo a violência a meninas e mulheres em conflitos armados e a falta destas nas mesas de negociações, o Conselho de Segurança das Nações Unidas criou a Resolução 1325 sobre mulheres, paz e segurança, e logo em seu primeiro item “Insta os Estados Membros a assegurarem um aumento da representação das mulheres em todos os níveis dos processos decisórios em instituições e mecanismos nacionais, regionais e internacionais e mecanismos de prevenção, gestão e resolução de conflitos” (ONU, 2000).

O texto sustenta que a participação feminina deve ser plena, ou seja, em um plano de igualdade com os homens e em todas as medidas encaminhadas à manutenção e ao fomento da paz. Foi a primeira vez que o principal órgão da ONU discutiu e aprovou uma resolução que aborda de maneira conjunta as consequências negativas dos conflitos armados, as dimensões de gênero e a construção da paz (REBELO, 2011).

Nos anos seguintes a ONU estabeleceu algumas outras Resoluções sobre o tema Mulheres, Paz e Segurança (1612 em 2005, 1674 em 2006, 1820 em 2008 e 1882 em 2009), e em agosto de 2018 a Se-

cretaria Geral das Nações Unidas lançou a Declaration of Shared Commitments on *UN Peacekeeping Operations* referente a iniciativa *Action for Peacekeeping (A4P)*, convidando Estados Membros e organizações internacionais a implementar os compromissos. O item oito da Declaração estabelece o compromisso de implementar a agenda Mulheres, Paz e Segurança assegurando a completa, igualitária e significativa participação de mulheres em todas as fases de processos de paz e integrando a perspectiva de gênero em todas as análises, planejamentos e relatórios (*UNITED NATIONS PEACEKEEPING*, 2018).

A participação de mulheres nas negociações de paz

Apesar de não existir uma definição formal de processo ou acordo de paz, podemos compreender o processo de paz como uma tentativa de trazer política e/ou elites militares envolvidas em um conflito para algum tipo de acordo mútuo sobre como encerrar o conflito, e o acordo de paz e o documento produzido dessa discussão política contendo os termos acordados a fim de acabar com o conflito violento (NOERF POLICY BRIEF, 2013). Referidos processos envolvem diversos tipos de profissionais e entidades, como os oficiais militares, políticos, diplomatas, grupos armados e a sociedade civil.

Dizem que, pelo fato de as mulheres serem capazes de dar à luz e criar filhos, elas são naturalmente ativistas da paz, porque seu corpo biológico fez deles o direito para a paz. E em uma consequência de guerras internacionais e conflitos gerados pela Segunda Guerra Mundial, somente no século XXI as mulheres estão sendo chamadas a participar do processo de paz, ainda sob um estereótipo biológico que provoca uma refutação pela teoria feminista. A associação da feminilidade com a paz suporta uma masculinidade idealizada que

depende da construção de mulheres como vítimas passivas que precisam de proteção, assim como contribui para a afirmação de que as mulheres são ingênuas em relação a assuntos sobre política internacional (NOERF POLICY BRIEF, 2013).

Ao considerar o gênero como uma construção social, uma teoria da violência sensível ao gênero dissipa o mito de uma feminilidade pacífica ou propensa à paz (e correspondentemente um guerreiro, ou masculinidade propensa à guerra). Podemos então ver que existe uma variedade de masculinidades e feminidades que vivenciam a violência em diferentes termos e posições de poder diferentes (CONFORTINI, 2006).

Conforme Rebelo, a teoria feminista internacional sustenta que grande parte dos estudos internacionais é tomada por suposições que enaltecem o sexo masculino e inferiorizam o feminino, consequentemente as premissas explicativas sobre política internacional foram construídas com base nas interações entre indivíduos do sexo masculino. Nesse contexto, a história é feita com base na “história dos homens”, enquanto as mulheres não têm conexões com a prática da política, sendo confinadas à periferia e sistematicamente excluídas do poder. Estereótipos socioculturais patriarcais que colocam as mulheres como vítimas e defensoras acríticas da paz, combinados com uma estrita divisão de trabalho nas esferas pública e privadas, impedem que as mulheres participem dos processos oficiais de paz (REBELO, 2011).

Segundo dados da *UN Women and the Council on Foreign Relations*, nos maiores processos de paz entre 1992 e 2017, as mulheres compuseram 3% dos mediadores, 3% de testemunhas e signatárias e 9% dos negociadores. Apenas duas mulheres na história, Miriam Coronel Ferrer das Filipinas e Tzipi Livni de Israel— já serviram como

negociadores principais, e apenas uma mulher - Coronel Ferrer - assinou um acordo de paz final como negociadora-chefe (*COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS*, 2019).

Em pesquisa realizada pela ONU Mulheres, os números apresentados para a participação de mulheres em processos de paz desde o conflito em El Salvador de 1995 até os mais atuais como Quênia em 2008, seja como mediadoras, signatárias, ou mulheres presentes nos times de negociação, continuam sendo muito baixos. A grande maioria de acordos de paz alcançados desde 1990 não fazem referência às mulheres nem abordam as suas preocupações, como a violência baseada no gênero.

Diante dessa notável exclusão de mulher, é possível verificar que mesmo as mulheres sendo estereotipadas dentro da feminilidade como mais pacíficas, ainda são suprimidas das mesas de negociações de paz devido a diversos motivos aqui abordados.

As mulheres nas negociações de paz na América Latina

Na América Latina houve três grandes negociações de paz: El Salvador, Guatemala e Colômbia. Os acordos de paz buscavam alternativas de negociação para o fim das hostilidades entre guerrilhas e exércitos nacionais seguido da desmobilização dos grupos armados e viabilização de processos de transição para governos democráticos (MATIJASCI, 2015).

A Guatemala sofreu uma intensa e sangrenta guerra civil durante trinta e seis anos e apenas em 1996 houve um cessar-fogo negociado entre as forças do governo e os grupos insurgentes de esquerda que acabou com um conflito no qual mais de duzentos mil civis foram mortos ou desapareceram forçadamente, e centenas de milhares de

pessoas foram deslocadas. As mulheres constituíam 13 por cento das equipes de negociação (uma das quatro negociadoras do governo, mas zero de quatro negociadores do URNG) e 25 por cento (uma das quatro delegadas) para a comissão política e diplomática do URNG (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2019). Também houve a participação de Organizações da sociedade civil constituídas por mulheres que apoiaram o processo, reunindo contribuições críticas de várias linhas étnicas e regionais, promovendo uma ampla agenda de reformas e construindo apoio público.

Contudo, a exemplo da dificuldade enfrentada pelas mulheres em negociações de paz na Guatemala, destaca-se:

A experiência de Luz Méndez, uma das duas únicas mulheres presentes (dentro um painel composto por quatorze pessoas) no processo de negociação de paz da Guatemala, vai ao encontro do que foi observado sobre as dificuldades que as mulheres sofrem de se sentirem como parte do processo. Segundo Luz, a simples inclusão nas mesas de negociação vem acompanhada de dificuldades, já que neste processo de mediação em específico ela tinha que falar alto para ser ouvida, e ainda assim muita das vezes ela era ignorada pelos membros presentes (CHANG, 2015).

Essa simples inclusão de mulheres no processo, não faz com que elas sejam necessariamente integradas como parte dele já que a simples prática dos homens de não incorporar as mulheres que estão presentes na mesa de mediação às suas redes e ainda não dar voz a elas prejudica o pleno desenvolvimento deste processo (CHANG, 2015). A história de violência sexual durante a guerra civil da Guatemala contribuiu para a normalização desse tipo de abuso, refletido nos altos níveis de violência de gênero e feminicídio que ainda ocorrem no país atualmente.

Por isso, é importante notar que apenas a presença de mulheres não garante que as questões de gênero estejam na agenda da paz. Em El Salvador, cerca de um terço dos negociadores eram mulheres (PORTER, 2003), mas o eventual acordo incluía barras discriminatórias para envolvimento das mulheres no programa de reconstrução.

Por outro lado, um dos maiores exemplos de participação de mulheres em negociações de paz no mundo é o caso da Colômbia e os processos de paz com a FARC e demais grupos armados. Quando as negociações de paz começaram em 2012 entre o governo colombiano e o Partido Revolucionário Forças Armadas da Colômbia (FARC-EP), meio século de conflito armado interno já havia deixado um número de mortos superior a 220.000 e cinco milhões de colombianos deslocados.

Nos quatro conjuntos de negociações de paz entre o governo colombiano e as FARC foram dados poucos assentos a mulheres nas mesas. Nas últimas conversações de paz com as FARC de 1998-2002, o governo do Presidente Andrés Pastrana nomeou María Emma Mejía como uma das suas principais negociadoras, a qual foi signatária de vários acordos alcançados. Além disso, um importante papel tangencial a mesa abriu quando a equipe de negociação nomeou Ana Teresa Bernal, ex-diretora da REDEPAZ, para coordenar as comissões temáticas para canalizar as contribuições da sociedade para o processo.

Em um novo contexto posterior a Resolução 1325, as mulheres colombianas estabeleceram a Iniciativa de Mulheres pela Paz e Coalizões como a “1325 Coalition” e trabalharam para garantir às mulheres um lugar nas futuras mesas de paz (BOUVIER, 2016). As organizações de mulheres repetidamente insistiram que as partes não deixassem a mesa até que um acordo fosse alcançado para acabar com o con-



flito, e continuaram pedindo ao governo colombiano e ao ELN que entrassem em conversações de paz formais.

A participação das mulheres colombianas nos processos de paz contradiz os argumentos de que não há mulheres com as qualificações adequadas para servir nos níveis mais altos da liderança pacifista. Nesse caso específico, houve uma participação de 33% de mulheres nas negociações de paz, sendo que o acordo de paz alcançado fez referência a meninas e mulheres, e a violência de gênero.

Conclusão

A participação de grupos da sociedade civil, incluindo organizações de mulheres, torna os acordos de paz 64% menos provável de falhar, e quando as mulheres participam nos processos de paz, o acordo resultante tem uma probabilidade 35% maior de durar pelo menos 15 anos.

Conforme observado, a participação de mulheres nas negociações de paz vem aumentando no século XXI junto a sua ascensão na esfera política dos Estados e organizações. Essa participação foi baixa nas negociações que ocorreram na América Latina, contudo verificamos o caso da Colômbia como um exemplo da importância da maior inclusão de mulheres nesses processos. Porém, ainda há muito a ser feito para que a sociedade chegue a equidade na participação de homens e mulheres em todos os níveis dos processos de paz. Por exemplo, ao analisarmos o caso da Venezuela que sofre uma grave crise política e humanitária, as recentes tentativas de negociações não envolvem mulheres.

Os dados apontados mostram que o estabelecimento da Resolução 1325 de 2000 das Nações Unidas, que trata exclusivamente sobre a questão de mulheres, paz e segurança, e inclusive demais documen-

tos sobre a agenda, são de extrema importância para a efetividade dos acordos de paz e da proteção de meninas e mulheres, mas não bastam para exaltar a necessidade de inclusão de mulheres em processos de resolução de conflitos, sendo necessário criar políticas e fiscalização para que a inserção seja eficaz. Importante observar que referido tema é uma questão de gênero, portanto envolve também o conhecimento e esforço do homem para que a equidade seja alcançada.

Conclui-se que a construção da paz precisa assumir uma perspectiva de gênero para ser mais resoluta, mais eficiente e mais razoável para alcançar a paz em lugares que enfrentam situações de conflito e pós-conflito. É necessário um maior número de mulheres e valorizar mais o que elas trazem nas mesas de negociações para tomadas de decisões em conjunto. A construção da paz é, em primeiro lugar, uma decisão política, e as decisões políticas precisam de equidade para a efetividade da paz que se busca.

..... ■■■

Referências

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Tradução: Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BOUVIER, Virginia M. **Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process**. New York: UN Women, 2016.

BUTLER, Judith P. **Problemas de gênero**: Feminismo e subversão da identidade. Tradução: Renato Aguiar. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.

CHANG, Patty *et al.* Women Leading Peace: A close examination of women's political participation in peace processes in Northern Ireland, Guatemala, Kenya, and the Philippines. **Georgetown Institute For Women, Peace And Security**. Washington, p. 1-161. jan. 2015. Disponível em: <<https://giwps.georgetown.edu/sites/giwps/files/Women>>. Acesso em: 22 de julho de 2019.

CONFORTINI, Catia. C. GALTUNG, Violence, and Gender: The Case for a Peace Studies/Feminism Alliance. **Pace & Change**, Vol. 31, No. 3, Julho 2006.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Women's participation in peace processes**. 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>>. Acesso em 22.07. 2019

FIRMINO, Flavio Henrique; PORCHAT, Patricia. Feminismo, identidade e gênero em Judith Butler. Doxa: **Rev.bras. Psicol. Educ.**, Araraquara, v. 19, n. 1, p. 51-61, jan./jun. 2017.

MATIJASCI, Vanessa Braga. **Acordos de paz para a América Central nos anos 1980**: a busca pela solução negociada.universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 13, n. 1, p. 15-39, jan./jun. 2015).

NOERF **POLICY BRIEF**. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/162440/b6f94e1df2977a0f3e0e17dd1dd7dcc4.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2019.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS. **Resolution 1325**. CS/RES/1525, 31/10/2000 (ONU, 2000b).

PORTER, Elisabeth. **Women, Political Decision-Making, and Peace-Building**. Global Change, Peace & Security, v. 15, n. 3, outubro 2003.

REBELO, Tamya Rocha. **Estratégias de igualdade de gênero nas operações de paz: desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas**. São Paulo, 2011. 128 f.; 30 cm.

SENKEVICS, Adriano. **De onde surgiu o gênero?**, 2019. Disponível em: <<http://ensaiosdegenero.wordpress.com>>. Acesso em: 22 de julho de 2019.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. ACTION FOR PEACEKEEPING. **Declaration of Shared Commitments**. 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>>.



Barbara Thomas Metzner

Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário
Curitiba – UNICURITIBA em 2018.

O Relatório Nyakhat como resposta institucional da ONU aos casos de abuso e exploração sexual em missões de paz e reconstrução pós conflito

*Barbara Thomas Metzner**

RESUMO: O presente trabalho analisa o Relatório Nyakhat como uma resposta institucional aos casos de abuso e exploração sexual em operações de paz. Busca-se demonstrar a absorção das demandas feministas pelas instituições, e como impactaram a criação de mecanismos de resposta. Com o intuito de cumprir os objetivos listados, analisaram-se as teorias feministas; casos em que a ONU foi amplamente criticada por abuso e exploração sexual; e as respostas da organização. A pesquisa foi realizada através de revisão bibliográfica de artigos científicos, reportagens da imprensa nacional e internacional; resoluções e relatórios emitidos pela ONU e por ONGs; livros; e análise documental do relatório original das Nações Unidas. Por fim, demonstrou-se a atuação das comunidades epistêmicas e o surgimento do movimento feminista no Ocidente, a partir da Re-

*Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA em 2018.



volução Francesa. Esse movimento influenciou as Nações Unidas a inserirem as temáticas de gênero dentro da organização a partir do ano 2000. Para atuar nessa área e para combater os casos de abuso e exploração sexual nas operações de paz, foi publicado o Relatório Nyakhat, e a pesquisa concluiu que as recomendações do Relatório devem ser seguidas para unir forças frente aos novos desafios.

PALAVRAS-CHAVE: Operações de Paz. Abuso e Exploração Sexual. Relatório Nyakhat.

Introdução

Desde 1948, quando ocorreu a primeira operação de paz da ONU, como uma solução inovadora, até hoje, 73 anos após, as operações de paz seguem como parte central dos esforços da organização para melhorar a vida das pessoas ao redor do mundo. Conforme apontam Bellamy e Williams (2010), surgiram novas formas de conflitos armados, as quais trouxeram uma triste tendência: o aumento da vulnerabilidade de civis, sendo em muitos casos, alvos principais dos ataques.

Além disso, com o aumento do número de Operações de Paz da ONU após o fim da Guerra Fria, um enorme problema surgiu de forma desprevenida: o abuso e exploração sexual (AES) por funcionários das missões de paz em populações locais durante as operações de paz. Pressionados pela comunidade internacional, após a divulgação pela mídia de casos de AES, as Nações Unidas começaram, a partir de 1990, a associar de forma mais intensa as questões de gênero e seu principal instrumento de manutenção da paz, as Operações de Paz das Nações Unidas (REBELO, 2013).



Desenvolvimento

As ondas feministas no Ocidente

O conceito de comunidades epistêmicas foi impulsionado em 1992, com a publicação de um volume dedicado ao tema na revista *International Organization*. O conceito é explicado pela participação de especialistas na elaboração de políticas domésticas que influenciam o cenário internacional. Haas (1992) oferece uma abordagem que analisa o papel que a comunidade epistêmica tem na articulação das relações de causa e efeito de problemas complexos, ajudando Estados a identificar interesses, enquadrando questões para debate coletivo, propondo políticas específicas e identificando pontos destacados para negociação.

Nesse contexto, surgiu a pesquisa feminista e aqui demonstramos o histórico do movimento feminista no Ocidente para demonstrar a construção desse debate político, o qual gera pressão por políticas públicas nos países.

As primeiras ações do que podemos caracterizar como precursoras do movimento feminista são datadas do final do século XVIII, com o início da Revolução Francesa, se estendendo até as primeiras décadas do século XX, conhecida como a primeira onda feminista (RODRIGUES, 2001). De acordo com Oliveira (2007), o ápice da primeira onda do feminismo foi a luta pelo voto feminino. No entanto, a autora destaca que, em sua grande maioria, a participação no movimento era de mulheres brancas de classe média.

No entanto, o feminismo da primeira onda, tanto na Europa como nos Estados Unidos, perdeu força a partir da década de 1930 e só aparecerá novamente, com importância, na década de 1960 (PINTO, 2010). Esse intervalo que separou as duas ondas foi motivado, principalmente pela Revolução Industrial e pelas duas Guerras Mundiais

(BEDIN; CITTADINO; ARAÚJO, 2015). O livro *O Segundo Sexo*, escrito pela francesa Simone de Beauvoir, em 1949, é uma exceção, pois foi escrito isolado dos movimentos feministas da época, mas acabou como o mais importante símbolo do feminismo no pós-guerra (LeGATES, 2001). A Terceira Onda Feminista surgiu, de acordo com Bonnici (2007), em torno de 1990, nos Estados Unidos, derivada da necessidade de renovação do movimento.

A partir de 1970, a comunidade epistêmica feminista começa a impactar a Organização das Nações Unidas, criando estratégias nas quatro Conferências Mundiais sobre a Mulher entre 1975 e 1995 (MIRANDA, 2014). No entanto, as Nações Unidas só começaram a relacionar questões de gênero com operações de paz a partir de 1990. Os esforços da Conferência de Pequim, como ficou conhecida a “IV Conferência Mundial sobre a Mulher” realizada em 1995, foram consolidados em 2000, quando o Conselho de Segurança publicou a Resolução 1325, sobre mulheres, paz e segurança, exigindo a participação das mulheres na construção da paz. A Resolução 1325 foi a primeira resolução do Conselho de Segurança a observar como a guerra impacta de maneiras diferentes mulheres e meninas, e a contribuição de mulheres para a manutenção da paz e da segurança (GIANNINI; LIMA; SANTOS, 2018).

Dessa forma, os movimentos feministas impactaram as Nações Unidas e a comunidade epistêmica feminista criou as bases da formação de políticas públicas que alteram o comportamento dos países no cenário internacional.

Abuso e exploração sexual em missões de paz

Bellamy e Williams (2010) apontam que muitos analistas sugerem que a partir de 1945, o processo de globalização deu origem a no-

vas formas de conflitos armados, chamados de “novas guerras”. Essas novas guerras acontecem em contextos de fracasso estatal e de transformação social ocasionada pela globalização. Observa-se ainda o aumento de vítimas civis e deslocamento forçado, em razão de civis estarem sendo os principais alvos dessas guerras, o que impactou a forma de atuação dos *peacekeepers* em operações de paz, exigindo destas mais capacidades para lidar com essa nova situação (NEWMAN, 2004 *apud* BELLAMY; WILLIAMS, 2010).

A mudança nos princípios que guiaram as primeiras missões de paz foi resultado da instabilidade instaurada com o surgimento de novos Estados, do crescimento da violência interna e com o desdobramento de diversas guerras civis. Graves crises humanitárias desencadearam a discussão sobre violações de direitos humanos e a legitimidade de ação das Nações Unidas. Após a publicação do relatório Nós, os Povos: o Papel da ONU no Século XXI, pelo então secretário geral da ONU, Kofi Annan, em 2000, as operações de paz foram sendo modificadas, tendo seu contingente aumentado e exercendo uma maior variedade de atividades, como: desarmamento, reintegração, realização de eleições, desenvolvimento da polícia local, manutenção de empresas privadas, transporte de alimentos, entre outros (REBELO, 2012).

Em razão do cenário de fragilidade ou inexistência de poder do Estado local, as tropas da missão acabam realizando ações para as necessidades básicas da população. Por esse motivo, se torna comum a aproximação destes com a população local, até porque a legitimação de uma missão depende da boa relação mantida com os civis locais. Para realizar essa variedade de atividades, a ONU disponibiliza materiais para utilização nos centros de treinamento nacionais, abordando as áreas de direitos humanos, gênero, saúde, código de conduta, entre outros (REBELO, 2012).

De acordo com Whitworth (2004 *apud* REBELO, 2012)¹, os primeiros relatos de abusos cometidos por soldados da ONU ocorreram na Somália, em 1993. No entanto, somente na década de 2000, após inúmeras denúncias a soldados da MONUC (Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo), revelando casos de violência sexual contra congoleses foi que a ONU percebeu a gravidade do problema e passou a buscar meios para combater a situação (REBELO, 2012).

O Relatório Brahimi, resultado do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, realizado em março de 2000 foi uma resposta a essas falhas nas missões, na medida em que enfatiza a necessidade de melhorar o planejamento e requisita equidade de gênero na seleção de líderes (REBELO, 2012). Na sequência, o Conselho de Segurança publicou a Resolução 1325, a primeira resolução a ligar questões de gênero, paz e segurança, fundando a agenda Mulheres, Paz e Segurança.

Houve ainda o Relatório Zeid, sobre “Estratégia Completa para Eliminar Futuros Abusos e Explorações Sexuais em Operações de Paz das Nações Unidas”. Rebelo (2012) enfatiza que a ONU não possui competência para punir esses acontecimentos em razão do Acordo do Status das Forças (SOFA), assinado com o Estado anfitrião. Dessa forma, a ONU pode somente apoiar investigações, repatriar militares, acompanhar julgamentos e pressionar os países envolvidos, através de medidas administrativas. Entretanto, apesar desses esforços, inúmeras acusações continuam sem resposta e sem punição desde 2000, contradizendo a política de tolerância zero criada pela organização.

¹WHITWORTH 2004 *apud* REBELO, 2012.



O Relatório Nyakhat como resposta institucional aos casos de abuso e exploração sexual

As Nações Unidas vêm realizando reformas para aprimorar a efetividade das operações de paz. Nesse sentido, apresento o Relatório Nyakhat como resposta institucional a esses novos desafios.

Como uma continuação do Relatório Brahimi, o Secretário-Geral Ban Ki-moon instituiu, em outubro de 2014, o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz, para conduzir uma avaliação da atual situação das operações de paz da ONU e as necessidades para o futuro. O Painel foi presidido pelo ex-Presidente de Timor-Leste e Prêmio Nobel José Ramos-Horta.

O relatório foi disponibilizado em junho de 2015, e ficou conhecido pelo nome Nyakhat em razão da história que inspirou o presidente do Painel. Nyakhat Pal, de apenas 3 anos, caminhou por 4 horas com seu pai cego e dois cachorros para um centro de distribuição da UNICEF no Sudão do Sul em busca de comida, água e saneamento básico. Para Ramos-Horta, a história é um nítido exemplo do motivo pelo qual as Nações Unidas foram criadas e que ainda representa a instituição. A ideia de que são as dificuldades enfrentadas pela população que devem orientar os esforços da organização.

O resultado do Painel representa uma mudança notável de relatórios anteriores sobre missões de paz, na medida em que incluiu uma seção especial para a agenda Mulheres, Paz e Segurança. O painel propõe uma série de maneiras de integrar às operações de paz. O Painel salienta a importância de abordar o tema do AES e da *accountability*, ao demonstrar que mesmo dez anos após a organização começar efetivamente a abordar a questão, casos de abuso e exploração sexual



por *peacekeepers* ainda acontecem. Para o Painel, os países devem investigar minuciosamente e punir os responsáveis pelos casos de AES, e as Nações Unidas devem garantir que as vítimas sejam compensadas pelo dano sofrido. O painel recomenda ainda que os países fornecedores de tropas implementem a resolução 1325 e elaborem planos para aumentar o número de mulheres no setor de segurança nacional, o qual reflete a atual baixa participação feminina em operações de paz.

Consciente da situação fiscal e das restrições dos Estados Membros, o Painel observa que, com as reduções já previstas, as recomendações deste relatório poderiam ser implementadas de forma a não aumentar os custos totais.

O relatório cita diversos desafios que limitam a implementação e avanço da agenda Mulheres, Paz e Segurança, dentre eles:

- A existência da equivocada noção de que a agenda é uma “questão de mulher”, e que pode ser abordada apenas por mulheres;
- As questões de gênero são constantemente atribuídas às equipes das unidades de gênero, ao invés de ser integrada em todas as unidades;
- A experiência e necessidades específicas de mulheres e meninas em situação de conflito geralmente não são incluídas em avaliações preliminares e estratégias de planejamento;
- Existe uma falha na compreensão de que a integração do gênero e o avanço da agenda é uma responsabilidade de todos.



Conclusão

Neste trabalho, demonstramos que o movimento de mulheres no Ocidente foi essencial, na medida em que ganhou força a partir dos anos 1970 e impactou a Organização das Nações Unidas. As estratégias de promoção de igualdade de gênero ficaram evidentes na Conferência de Pequim, as quais criaram as bases para a publicação da Resolução 1325 de 2000.

A participação de mulheres em processos de paz é fundamental para melhorar a efetividade das missões de paz, e o engajamento com a comunidade local poderia ser melhorado com a implementação da Resolução 1325, gerando o aumento da participação feminina. Além disso, o relatório incentiva a investigar e julgar casos de abuso e exploração sexual e a criar uma política de incentivo a denúncias desses casos, pois muitos são ocultados pelos próprios colegas da missão.

A ONU é um ator global essencial para a paz e a segurança, porém sua credibilidade, legitimidade e relevância dependerão de sua capacidade de lidar com esses novos desafios. O Relatório incentiva a adoção das suas recomendações para unir os pontos fortes e suprir as necessidades das pessoas afetadas pelos conflitos.



Referências

BEDIN, Gilmar Antonio; CITTADINO, Gisele Guimarães; ARAÚJO, Florivaldo Dutra de (Coord.) **Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. **understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010.

BONNICI, Thomas. **Teoria e crítica literária feminista: conceitos e tendências**. Maringá: Eduem, 2007.

GIANNINI, Renata Avelar; LIMA, Mariana Fonseca; SANTOS, Mariana Guimarães dos. **Manual formação de facilitadores: gênero e mulheres, paz e segurança**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, mar. 2018.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy-coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2706951>>. Acesso em: 02 jun. 2010.

LeGATES, Marlene. **In their time: a history of feminism in western society**. New York: Routledge, 2001.

MIRANDA, Cynthia Mara. Integração de políticas de gênero no estado: caminhos para eliminação da desigualdade entre mulheres e homens. In: SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DEMOCRACIA E DESIGUALDADES, 2., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2014. Disponível em: <http://www.sndd2014.eventos.dype.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=4122>. Acesso em: 18 out. 2018.

OLIVEIRA, Adriana Vidal de. **A expressão constituinte do feminismo: por uma retomada do processo liberatório da mulher**. 179 f. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

REBELO, Tamyá Rocha. Lentes de gênero para as missões de paz: desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas. São Paulo: **Cultura Acadêmica**, 2012.

REBELO, Tamyá Rocha. O equilíbrio de gênero nas operações de paz: avanços e desafios. **Estudos Feministas**, v. 21, n. 3, p. 817-837, 2013.

RODRIGUES, Almira. Práticas sociais, modelos de sociedade e questões éticas: perspectivas feministas. In: SUSIN, Luiz Carlos (org). **Terra prometida: movimento social, engajamento cristão e teologia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p. 131-142

UNITED NATIONS. General Assembly Security Council. **Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people**. 17 Jun. 2015. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/n1518145.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Amanda Marchiori de Souza Ramos

Acadêmica de Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), membro do Projeto Operações de Paz das Nações Unidas (OpPAZ) do UNICURITIBA.



A origem conflituosa da república democrática do Congo e a atuação da Monusco na proteção infantil do país

*Amanda Marchiori de Souza Ramos**

RESUMO: Uma abordagem histórica da formação da República Democrática do Congo (RDC) a partir do período imperialista e o subsequente domínio da Bélgica, favorecendo a formação de conflitos internos como consequência do desrespeito às peculiaridades locais, religiosas, culturais, étnicas e outras, acrescentando à inserção do período de comércio de escravos e exploração de recursos naturais nacionais por estrangeiros, governo local e grupos rebeldes, com o objetivo de financiar os conflitos armados vivenciados pelas partes, cobrindo o desenvolvimento do nascimento do país como república, subindo grupos insurgentes rebeldes de regimes autoritários e conflitos vizinhos, que acabam gerando demandas e campos de refugiados na região, agravando a situação. A realidade da guerra constante resulta na implementação de uma crise humanitária agravada ao longo da história que acaba necessitando da intervenção da Opera-

*Acadêmica de Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), membro do Projeto Operações de Paz das Nações Unidas (OpPAZ) do UNICURITIBA.



ção de Paz das Nações Unidas, hoje denominada MONUSCO, com o objetivo de estabelecer e manter a paz, além de uma preocupação com o desenvolvimento econômico e social nacional, com foco nas medidas de proteção para crianças inseridas e afetadas no conflito histórico dos Conselheiros de Proteção à Criança (CPAs) e parcerias com outras instituições e ONGs, como o UNICEF e a Declaração dos Direitos da Criança.

PALAVRAS-CHAVE: ONU. Nações Unidas. Direitos Humanos. Proteção à Criança. MONUSCO. Congo.

Introdução

A história do país conhecido hoje como República Democrática do Congo é marcada por uma sequência de conflitos que acabam por dar origem à realidade crítica vivida na contemporaneidade, a qual acaba por gerar numerosos deslocamentos forçados, genocídios, atividades de milícias, abusos sexuais, recrutamentos forçados não somente de adultos, mas também de crianças, fome e uma consequente necessidade de auxílio externo na intenção de controlar e pôr um fim à situação, fazendo com que o país acolha, dessa maneira, a Operação de Paz das Nações Unidas, inicialmente denominada como MONUC, a qual passou por transformação e desenvolvimento, sendo reconhecida hoje como MONUSCO, a maior Missão de Paz em atividade da ONU.

A conjuntura da RDC mostra-se ainda mais agravada após as duas grandes guerras que assolaram a região, uma vez que grupos insurgentes rebeldes passaram a atuar em áreas com grandes concentrações populacionais - eram elas compostas por refugiados do

genocídio de Ruanda ou nacionais congolese - lutando contra o governo central do país, instaurando, assim, uma guerra sem fim à República, a qual, a partir de seu desenvolvimento, passou a contar com a inclusão de demais países através de suas posições políticas e interesses econômicos, a exemplo dos Estados Unidos, Ruanda, Burundi, Tanzânia, África do Sul e outros, agravando ainda mais a realidade instável da região e suas fronteiras, tornando, assim, ainda mais distante a possibilidade da erradicação do conflito já institucionalizado ao longo da história.

Apesar da dificuldade, foram diversas as tentativas de implementação da paz, em uma das quais a MONUC entra em foco e é enviada pelo Conselho de Segurança da ONU para realizar a manutenção da paz e, posteriormente, favorecer o desenvolvimento regional; mas, devido a uma série de alterações e declarações presidenciais congolese, a MONUC torna-se MONUSCO, intensificando as atividades em prol de uma estabilização regional e auxílio civil, ganhando relativo aumento de proporções e adesões e trabalhando com parcerias internas à República Democrática do Congo e externo, assim como abordado posteriormente neste periódico.

Dentro desse cenário de instabilidade, a preocupação com a proteção infantil torna-se cada vez mais relevante perante atrocidades cometidas dentro do conflito, envolvendo, entre elas, recrutamentos infantis de crianças soldados, abusos e violações sexuais - tanto por milicianos e integrantes de grupos rebeldes quanto por agentes capacetes azuis em missão pela ONU - e uma consequente migração forçada em massa, agravando ainda mais a crise humanitária vivenciada na região, fazendo com que a MONUSCO, em parceria com a UNICEF e demais ONGs e entidades, ajam de maneira que visem erradicar a grave situação a partir do repúdio demonstrado pela ONU a tais violações dos Direitos Humanos e das Crianças.



A História

O país conhecido hoje como República Democrática do Congo - RDC -, antes do colonialismo europeu nos séculos XV e XVI, contava com uma significativa quantidade de divergentes unidades políticas que se incorporavam em diferentes formas e graus de organizações estruturais. Nesse contexto, o Reino do Kongo se mostrava como um dos mais conhecidos, desenvolvidos e sofisticados reinos da África (GANDOLA, 2012), tendo seu primeiro contato com os povos europeus em 1482, criando grandes expectativas de desenvoltura e fortalecimento para a formação de um Estado (SILVA, 2012).

Contudo, o fluxo da história mostrou-se contrário ao esperado, ao passo que, devido ao desrespeito às relatividades locais (culturais, sociais, estruturais e outras), a estrutura social em vigor até então se viu desmantelada; reflexo este consequente de disputas religiosas, culturais e conflitos pela busca do poder que passaram a assolar a região, carregando em sua história trabalho escravo, exploração de minérios, além de passar do status de reino independente, para colônia privada do rei Belga e posteriormente do país Bélgica, tornando-se emancipado novamente do século XX, tendo como consequência evidente à subordinação histórica ao autoritarismo, um estado de anarquia interna, dando prolongação à conflitos que acabaram por ganhar maiores proporções conforme dificuldade em contenção de rebeldia.

Para intensificar ainda mais a crise vivida na República do Congo, nas últimas décadas do século XX, o país se envolve na realidade conflituosa de Ruanda, na qual Hutus radicais assassinam Tutsis e Hutus moderados e, alguns meses depois, Tutsis assumem o controle do país e o Congo se viu obrigado a receber milhares de refugiados envolvidos na carnificina, os quais se instalaram na região leste

do país, agravando ainda mais a situação política presenciada até então, assim, dá-se início ao que ficou conhecido como a Primeira Guerra do Congo.

A aliança militar e a simpatias entre governos resultaram no auxílio local e a ajuda internacional aos refugiados *hutus* após a consagração Tutsi no poder em Ruanda, instalando campos destinados à assistência humanitária localizados na região oriental do Congo, na divisa com Burundi e Ruanda, o que acabou por gerar revolta por parte dos baniamulenges¹, os quais se encontravam nesta região, a mesma que contava com a maior concentração dos campos destinados aos refugiados, sendo relevante ressaltar que são etnias distintas (*hutus* - refugiados - e baniamulenges) que carregam rixas históricas. Esse choque levou à realização de ataques em acampamentos humanitários, o que fez com que grande parte dos Hutus ali instalados voltassem para Ruanda. Com êxito em suas investidas e diante da insatisfação com o governo local, o movimento tribal dos baniamulenges passou a atacar o comando de Mobutu (chefe de Estado), recebendo auxílio de Kaliba², o que acabou por alastrar uma guerra civil, na qual o exército governamental perdia cada vez mais espaço.

Nesse cenário de conflito interno, ambas as frentes enfrentam grandes dificuldades para financiamento do conflito perante o cenário internacional, uma vez que instituições financeiras estrangeiras haviam bloqueado qualquer tipo de empréstimo e auxílio financeiro ao Congo desde o início da década, o que faz com que Kaliba desenvolva uma nova forma que conseguir recursos financeiros com o fim de esmagar as investidas opostas, recurso esse que ficou conhecido como *booty futures*, que consistia em um sistema de trocas com as grandes

¹Etnia Tutsi situada no Congo, conhecida como “tutsi congolês”.

²Chefe de Estados da República Democrática do Congo após a queda de Mobutu.

companhias internacionais de mineração, no qual Kaliba concedia recursos naturais nacionais em troca de financiamento. Para tanto, foi incentivada a exploração ilegal da riqueza nativa, chamando a atenção, assim, de diversas financiadoras internacionais e de vários países, incluindo os Estados Unidos como uma consequência da grande quantidade de ouro e diamantes na região, o que acaba por diminuir a influência francesa.

A partir de 1998, a situação da República Democrática do Congo mostrava-se cada vez mais delicada e incerta a partir das instabilidades e incertezas deixadas como legados da Primeira Guerra e que deram origem à Segunda Guerra do Congo, fazendo com que o presidente congolês Laurent Kaliba passasse a tomar decisões e ações contrárias e prejudiciais à Uganda, Ruanda e Burundi - países inimigos do regime de Kaliba - além de demonstrar tendências nacionalistas e enfrentar grandes dificuldades de inclusão de diferentes grupos étnicos, incluindo, por exemplo, os grupos de refugiados na região oriente do país.

A situação de crise se vê ainda mais intensificada quando o conflito passa a ter a adesão de facções e milícias locais, tomando partidos e atuando em prol de suas posições, caracterizando as hostilidades pela multiplicidade de atores envolvidos, mostrando-se semelhante à Primeira Guerra do Congo.

Assim, dentro do processo de negociação paz, o país contou com a participação de diversos atores internacionais, entre eles a SADC, África do Sul, Organização da Unidade Africana (OUA) e outras, na qual, em 1999, foi assinado o acordo de paz de Lusaka, sendo estabelecido, assim, a adesão e o emprego de uma missão de manutenção de paz enviada pelo Conselho de Segurança da ONU (a MONUC) e, assim, foi estipulada uma constituição militar conjunta entre os Estados beligerantes, na qual, em companhia do Grupo Observador da

ONU/OUA, teria como função tomar como responsabilidade o início das operações de manutenção da paz, até que as forças lideradas pela ONU chegassem ao país.

Porém, apesar dos avanços para a paz, a situação ainda se mostra conturbada e fora de controle, uma que o governo central, comandado por Joseph Kaliba desde a morte de seu pai, mantinha a realidade de confronto com grupos armados contrários ao presidente, grupos estes apoiados por países vizinhos, apesar de assinada a negociação de paz, como é o caso de Ruanda a partir de envio de armas e soldados, situação ainda mais agravada com o recrutamento forçado de adultos e crianças para o combate. Dessa forma, a indefinição militar da guerra prosseguiu a explicar uma falta de monopólio dos meios coercitivos por parte do Estado, demonstrando grande inefetividade da coerção interna e incentivo para novos confrontos dentro do país (SILVA, 2011).

A situação mostra-se ainda mais agravada quando se percebe a realidade que a região fronteiriça passou a contar nos últimos anos com a ascensão de grupos ideológicos e caracterizados como terroristas, o que acabou por exacerbar as instabilidades e permitir novos conflitos, como é o caso do grupo Boko Haram, com sede na Nigéria.

Podemos concluir, com isso, que, segundo o Instituto de Estudos Estratégicos, com sede em Londres, a ineficiência do Estado e a pouca legitimidade de certas instituições civis e militares acabam por serem os principais motivos da instabilidade da região e a consequente promulgação de inúmeros conflitos armados, seguindo a ideia de Kenneth Waltz³, em que o Estado não se mostrou capaz

.....
³Autor realista estrutural acerca de pesquisas sobre Teoria das Relações Internacionais, autor do livro *Theory of International Politics*. 1979. Waveland Press, Inc.

de sobreviver, demonstrando uma ordem hierárquica insuficiente, o que acaba por lhe custar sua soberania no cenário internacional, sendo invadido e questionado por demais países, sujeitos de Direito Internacional, sua própria população, grupos armados, insurgentes e milícias a partir de uma incapacidade de manter um equilíbrio de poder regional e da ineficiência ao conter conflitos internos.

A MONUSCO

Após o acordo de Lusaka, em 1999, tropas da ONU foram enviadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas à RDC, implementando a MONUC como uma resposta à guerra civil vivenciada por décadas, a qual contou com a morte de 3,3 milhões de pessoas durante os anos do conflito.

Inicialmente, a missão era caracterizada pelas tarefas de observação e assistência, sem contar com o uso da força na intenção de evitar entrar no mérito de “ameaças à paz e à segurança internacional” com o fim de não sujeição ao capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o qual aborda questões acerca de “ação relativa a ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão”; contudo, em consequência da permanência e um eventual agravamento do conflito, o Conselho de Segurança da ONU aprovou o uso da força através da Resolução 2191 de 2000, visando a proteção dos civis, do *Staff* da ONU e da *Joint Military Commission*, dando, assim, um caráter multidimensional à MONUC de peace enforcement (característica esta que não se mostrou como novidade, uma vez que, na década de 60, a *United Nations Operation in the Congo* - ONUC - havia autorizado a utilização da força caso necessário para evitar a guerra civil, apesar de não ter tido êxito) e *peace building*.

Contudo, as constantes investidas militares e o alto número de contingentes de soldados no país resultaram em fragmentações locais

e uma consequente piora da situação humanitária, aumentando o número de vítimas e refugiados; assim, em 2003, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou uma intervenção sob a liderança francesa para auxiliar o governo a desarmar milícias e conter os genocídios que vinham ocorrendo na região nordeste do país. Adjunto à essa questão, a presença de diversos atores internacionais dentro do conflito e do país levou ao entendimento de perda de soberania por parte do presidente Joseph Kaliba, através do questionamento da capacidade do governo central da República Democrática do Congo, fazendo com que Kaliba anunciasse a retirada da MONUC até o verão de 2011; assim, em 2010, através da resolução 1925, a missão foi renomeada para MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*) na intenção de dar continuidade aos avanços em direção à paz, contando, assim, com incrementos em contingentes militares e civis e alterações nas diretrizes da missão, adotando um caráter mais ofensivo em seu modo de operação.

Dessa maneira, o Conselho de Segurança adota o compromisso, através da MONUSCO, de não só trazer a estabilidade para o país no aspecto militar, mas também consolidar as estruturas burocráticas nacionais com o fim de facilitar o desenvolvimento da paz e perpetuar a ordem estabelecida, quebrando a debilidade governamental histórica para que a RDC seja capaz de controlar suas crises internas sem a necessidade de intervenções externas.

Assim sendo e entendendo o ataque à criança dentro de uma realidade hostil, desde a MONUC havia o monitoramento da proteção infantil, viabilizando uma assistência humanitária na intenção de garantir os Direitos Humanos para as crianças e crianças soldados desmobilizados através da resolução 1291 de 2000. A partir desse

momento, na MONUSCO 1925 (2010) passou a ser condenado o recrutamento infantil para compor grupos armados, milícias e exércitos, estipulando parcerias com o governo com o fim de erradicar tal situação, trazendo, também, uma abordagem acerca da violação e abusos sexuais, acolhendo relatórios, denúncias e julgamentos acerca do tema, além de promover medidas jurídicas, militares e civis para o desencorajamento das práticas de abusos sexuais não somente com crianças, mas também com mulheres.

Dessa forma, em 1996 surge a Convenção das nações Unidas sobre os Direitos da Criança, entendendo que as crianças são detentoras de direitos que devem ser garantidos, respeitados e protegidos por todos, trazendo em seu preâmbulo a menção de que “Conscientes de que, conforme assinalado na Declaração dos Direitos da Criança, ‘a criança, em virtude de sua falta de maturidade física e mental, necessita de proteção e cuidados especiais, incluindo a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento’.”, e representando um grande avanço para os Direitos Humanos e a luta pela vida digna, sendo hoje o tratado mais ratificado na história das Nações Unidas.

Contudo, ainda sim há a permanência de inúmeros incidentes de violações aos Direitos da Criança, o que faz com que o Conselho de Segurança encare a situação como uma questão de ameaça à paz e à segurança internacionais, entendendo que, uma vez que o Estado não é capaz de garantir e proteger os direitos das crianças, há a necessidade de intervenção internacional, de forma que passa a contar com a participação da divisão da Proteção da Criança (*Child Protection Advisor* - CPA), encarregada de integrar preocupações acerca da proteção infantil em operações de paz, agindo com o auxílio de organizações estabelecidas na região antes ou durante a implementação da missão, sendo que contam com grandes dificuldades na realização de levantamentos acerca da quantidade de

crianças recrutadas como soldados, debilidade na hora de monitorar o trabalho realizado para proteger as crianças nas missões de paz e outras atividades que necessitam de cooperação e precisão para o melhor funcionamento das CPAs.

A MONUSCO, como missão, não possui programas de proteção da criança, mas entende a necessidade de abrangência de garantias e do resguardo de direito das crianças e, em consequência de tamanha relevância, todos os agentes da operação são incubidos da atividade de proteção infantil, de forma que atuam em parceria com a UNICEF e demais organizações em prol de um melhor atendimento e tutela de meninos e meninas. Assim, a MONUSCO mantém seu grande enfoque no apoio às Forças Armadas da República Democrática do Congo para promover negociações de libertação de crianças soldados de grupos armados, protegê-las dentro do contexto civil e lutar contra o ato e contra a impunidade de violações sexuais. Isso acaba por tornar a MONUSCO a missão com a maior sessão de proteção infantil, apesar da ausência de programas autônomos, contando, também, com programas de *advocacy* como uma maneira de facilitar a repatriação da criança fugida do conflito armado ou ex-criança soldado e reunião com suas famílias e melhorias de estruturas jurídicas para a proteção, parcerias com ONGs e com forças policiais locais com o fim de disponibilizar e desenvolver treinamentos, sensibilizando a população acerca da exploração infantil e proporcionando um melhor preparo por entre os agentes da estrutura governamental.

Apesar das diversas medidas tomadas em prol da proteção das crianças, a situação de guerra contínua acaba por abranger um cenário de recrutamento infantil por grupos armados, tornando-se assim, uma preocupação constante na missão devido à sua continuidade, estimando-se que mais de 3 mil crianças foram incorporadas a milícias e grupos armados, caracterizando o recrutamento como algo

endêmico na região, sendo alguns deles consequências de atitudes voluntárias após as promessas de dinheiro, educação, emprego e outras, ou forçados a partir de invasões de vilas, separações de famílias, dívidas e demais causas.

Outro desafio encontrado pela Operação é a violação sexual, utilizada muitas vezes como “arma de guerra” contra mulheres e crianças por milícias e grupos armados atuantes na República Democrática do Congo com o fim de demonstração de poder perante os demais familiares, membros da comunidade e da tribo, e/ou de demais milícias. Contudo, a situação estende-se para além de facções armadas, uma vez que há denúncias de abuso e a violação sexual advinda também dos próprios capacetes azuis atuantes na missão, os quais são designados a proteger a população civil e promover a manutenção da paz, contudo, relatos trazem situações de chantagem e barganha para com crianças, a exemplo da troca de biscoitos e demais alimentos por sexo oral. No ano de 2017, foram relatadas 138 queixas de abusos sexuais cometidos por pessoas a serviço das Nações Unidas.

Vale ressaltar que a ONU repudia qualquer maneira de recrutamento infantil e abusos sexuais, tomando políticas de tolerância zero e condenações para fatos consumados em ambas os cenários em parceria com o governo local congolês ou com órgãos e ONGs internacionais, de maneira que, assim que as denúncias foram recebidas, a MONUSCO imediatamente enviou uma resposta liderada pela Unidade de Conduta e Disciplina com o fim de apurar os dados.

Conclusão

Hoje, a partir de grupos insurgentes, a crise humanitária como uma consequência da fomentação do conflito histórico por agentes externos ao país através de financiamentos e treinamentos para atingir os objetivos estrangeiros - como é o caso da Bélgica e dos Estados

Unidos - é uma grande preocupação da comunidade local e internacional, uma vez que o número de vítimas do conflito e migrações em massa passam a ter um caráter endêmico, contando com um crescimento quase que exponencial.

A situação agravada conta com as ações de Operações de Paz das Nações Unidas na tentativa de conter a situação; contudo, a realidade é outra. A MONUSCO enfrenta grandes dificuldades para proteger nacionais civis e enfrentar milícias, perdendo, muitas vezes, o controle de regiões, além de ser incapaz de estipular o monitoramento necessário para assim, conter agentes rebeldes, os quais ganham mais adeptos e soldados recrutados, estes incluindo crianças.

A proteção infantil, a partir da expansão das milícias, torna-se cada vez mais um desafio a ser superado, de forma que, com o passar dos anos e até mesmo após a inserção da Missão de Paz das Nações Unidas na RDC, os incidentes e relatos de violações dos Direitos Humanos e da Declaração dos Direitos da Criança (UNICEF) mostram-se mais frequentes e em maiores quantidades, havendo o aumento de recrutamento de crianças soldados – estas que a MONUSCO não possui meios de contabilizar e monitorar a realidade de meninos e meninas dentro de milícias armadas combatentes - de abusos sexuais, não somente por milicianos e rebeldes, mas também pelos próprios agentes em exercício da ONU na região – fome e migrações forçadas, estipulando-se que mais de 800 mil crianças foram obrigadas a deixarem seus lares na República Democrática do Congo.

..... ■■■

Referências

CASTELLANO DA SILVA, Igor. **Guerra e Construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: a Definição Militar do Conflito como Pré-Condição para a Paz**. 2011. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



GONDOLA Ch, Didier. **The history of Congo**. Greenwood Publishing Group. 2002.

LEAL, Maria Fernanda Affonso; SANTIN, Rafael; DE MAGALHÃES, David Almstadter. **A evolução do peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, [S. L], v. 5, n. 10, p. 129-155, jul. /dez. 2016.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. O Significado de Proteção da criança nas Operações de Paz das Nações Unidas: Uma visão geral. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, [S. L], v. 1, n. 22, p. 1-30, 201. 2017.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A carta**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/cap7/>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

____. **Em meio a novas denúncias, ONU reforça política de ‘tolerância zero’ contra exploração sexual**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/em-meio-a-novas-denuncias-onu-reforca-politica-de-tolerancia-zero-contr-exploracao-sexual/>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

____. **ONU: Recrutamento de crianças ainda é ‘endêmico’ na República Democrática do Congo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-recrutamento-de-criancas-ainda-e-endemico-na-republica-democratica-do-congo/>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

____. **Secretário-Geral inaugura nova fase da Missão da ONU na República Democrática do Congo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/secretario-geral-inaugura-nova-fase-da-missao-da-onu-na-republica-democratica-do-congo/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

____. **Violência desloca 800 mil crianças no leste da República Democrática do Congo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/violencia-desloca-800-mil-criancas-no-leste-da-republica-democratica-do-congo/>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

OLONISAKIN, Funmi. **Lessons Learned Study: Child Protection The Impact of Child Protection Advisers in UN Peacekeeping Operations**, New York, DPKO Best Peacekeeping Practice Section, May 2007.

PONTIFÍCIAS OBRAS MISSIONÁRIAS. **Milícia congolesa recruta crianças-soldados**. Disponível em: <<http://www.pom.org.br/milicia-congolesa-recruta-criancas-soldados/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

RAUBER, B. *et al.* A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. **UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations**, [S. L], v. 5, p. 295-339, 201. 2017. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2017/img/pdf/MONUSCO.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

REED, Cyrus. **Guerrillas in the Midst: the former government of Rwanda & the Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire in Eastern Zaire**. Fountain Publishers, Indiana University Press, James Currey, 1998.

THE NEW YORK TIMES. **The UN in Congo: The failure of a peacekeeping mission**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2004/05/10/opinion/the-un-in-congo-the-failure-of-a-peacekeeping-mission.html?_r=0&module=ArrowsNav&contentCollection=Opinion&action=keypress@ion=FixedLeft&pg-type=article>. Acesso em: 17 abr. 2019.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos da criança**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

UNITED NATIONS. **Child protection**. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/child-protection>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

VALENZOLA, Renato Henrique. O CONFLITO NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E A AUSÊNCIA DO ESTADO NA REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/ Marília**, [S. L], p. 59-86, nov. 2013.

VISENTINI, Paulo F. **As Relações Internacionais da Ásia e da África**. Petrópolis: Vozes. 2007.



CCOPAB

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