

## **Processos de Pacificação e as missões de paz da ONU: Uma oportunidade de cooperação entre Brasil e Colômbia**

**Lucas Soares Portela**

*Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Rio de Janeiro) e Projeto Cenários Internacional e Regional de Segurança e Defesa*

Ao longo do século XXI o Brasil vem cada vez mais valorizando sua participação no mundo. No entanto, tal preponderância significa maiores responsabilidades, não somente em relação ao cenário internacional mas principalmente na América do Sul. Por isso o posicionamento deste país, expressos a partir de seus discursos, comportamentos e até em suas abstenções podem agregar aliados ou criar contrapesos às suas ações.

De acordo com Daniel Fleses (2012) existem quatro Estados que podem contrabalancear a liderança sul-americana do Brasil; são eles: Argentina, Chile, Venezuela e Colômbia. Essa possibilidade é potencializada na medida em que o Brasil não interage com os quatros outros países citados. Dessa forma, a postura brasileira de indiferença pode gerar mecanismos de penetração, que de acordo com Buzan (2003) são utilizados por nações externas à região para que, dessa forma, insiram-se no contexto em questão. Dentre os Estados citados a Colômbia pode se tornar uma parceira estratégica do Brasil na área de Segurança Pública, conforme apontado por Diego Sandino (2012).

Embora a Colômbia e o Brasil sejam signatários de acordos internacionais sobre Segurança Pública (Sandino 2012), a cooperação bilateral entre os dois é limitada. De acordo com Oscar Erazo (2012)

essa limitação é devida a proximidade colombiana com os Estados Unidos. Tal proximidade, explica o autor, gera uma desconfiança brasileira sobre uma parceria mais profunda com a Colômbia.

### **Modelos de pacificação aplicados na Colômbia e Brasil**

Dentre os diversos problemas enfrentados por Colômbia e Brasil o crime organizado se destaca, aponta o diplomata brasileiro Ciro Cunha (2010). Embora essa questão de segurança pública seja um problema semelhante em ambos os países, estes apresentam percepções distintas. Enquanto a Colômbia percebe essas organizações criminosas como grupos terroristas, o Brasil não os reconhece dessa forma (Cunha 2010).

Apesar dessas percepções distintas sobre o mesmo problema, os modelos de pacificação empregados pelos dois países são semelhantes. Dos dois países, o primeiro que iniciou a empreender esse modelo, com grandes expectativas de eficiência, foi a Colômbia. Tal empreendimento instigou a visita do então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral à Colômbia em 2007. Nesta viagem o governador conheceu as estruturas que auxiliavam no reestabelecimento da paz em locais semelhantes às comunidades do Rio de Janeiro, dominados pelo crime organizado.

De acordo com Rodríguez (2011) essa visita foi determinante na aplicação de políticas públicas no Rio de Janeiro, que a seu turno, se inspiraram na experiência colombiana. Exemplo disso é o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Tal relação também foi evidenciada pelos veículos brasileiros de comunicação, a exemplo da Folha de São Paulo (Röttsch 2011). Embora não haja um vínculo formal entre as ações empreendidas na Colômbia

e as aplicadas no Rio de Janeiro, a visita de Cabral demonstra que a área de Segurança Pública pode ser explorada para uma aproximação entre Brasil e Colômbia.

A influência colombiana no modelo de pacificação adotado no Rio de Janeiro é percebida quando analisamos os dois processos. Cabe ressaltar, entretanto, que a influência não é direta pois apresenta algumas distinções. O modelo aplicado em Bogotá e Medellín é composto por mais etapas do que aquele aplicado no Rio de Janeiro.

A principal diferença entre os dois modelos está na fase posterior à ocupação. No modelo brasileiro foi elaborado um sistema de monitoramento das ações policiais e civis. Por sua vez, o modelo colombiano vai mais além e prevê meios para retroalimentação do sistema. Dessa forma, o monitoramento gera informações para serem utilizadas em novas ações policiais e sociais. Além disso, há maior participação do recurso civil e da iniciativa privada na última fase do modelo colombiano.

A diferença de modelos e das experiências adquiridas torna a matéria de segurança pública uma vertente para o aprofundamento na cooperação entre Brasil e Colômbia. Atualmente os acordos entre os dois países não preveem uma cooperação aprofundada na área de segurança pública, com foco na contenção dos crimes organizados de ambos países. Mesmo que a experiência brasileira de aplicação do modelo colombiano tenha sido tímida, ela é uma exemplificação dos caminhos em que essa cooperação pode ocorrer.

### **Participação brasileira e colombiana nas missões de paz da ONU**

A matéria de segurança pública, tal como abordada anteriormente, configura uma área de aprofundamento das relações

entre Brasil e Colômbia. Alguns autores, como Cristoph Harig (2015) enxergam nas missões de paz das Nações Unidas uma oportunidade laboral para os países ensaiarem ações tanto de defesa quanto de segurança pública. Diante desta afirmação este tópico analisará as contribuições brasileira e colombiana no que tange às forças militares e policiais.

A Colômbia começou a contribuir com tropas para as missões da ONU mais frequentemente após 2010 (ONU, 2014). Entretanto, as contribuições realizadas são relativamente pequenas, entre 25 à 35 militares por ano. Em termos de recurso policial o país enviou apenas duas pessoas no ano de 2000, permanecendo apenas com uma delas no ano subsequente (ONU, 2014).

A experiência brasileira nesse período foi mais abrangente. O Brasil aumentou consideravelmente suas contribuições para as missões de paz da ONU depois de 2005. O aumento destas é composto, principalmente, por tropas militares. As contribuições com policiais e observadores ainda são discretas, mesmo com oscilação é positiva.

Embora o Brasil participe de 9 das 16 missões de paz realizadas pela ONU, sua contribuição em termos de tropas é variável, dependendo da incumbência. Exemplificando: no ano de 2014 o país empregou 1359 militares na MINUSTAH, 267 na UNIFEL e nas demais missões contribuiu com menos de 10 homens. Quando observamos as contribuições policiais, a discrepância continua, pois o país cedeu 15 pessoas para a MINUSTAH e apenas 5 policiais para a UNMISS.

A situação da Colômbia é semelhante: atualmente há participação colombiana apenas na MINUSTAH, segundo indicam as estatísticas da ONU (2014). Houve, nesse sentido, uma mudança na contribuição de tropas militares colombianas

para tropas policiais, cedendo um total de 26 policiais para a missão (ONU, 2014). Mesmo com poucas contribuições, o país cede mais policiais do que o Brasil.

Cabe ressaltar que, a discrepância entre policiais e militares não é exclusiva do Brasil, mas resultado dos próprios mandatos da ONU, que sempre requisitou um número superior de tropas militares do que de unidades policiais. Tal limitador não exclui a possibilidade de uma maior contribuição de policiais. Alguns países, inclusive, cederam mais de 100 policiais em 2014, tais como Gana e Gambia (ONU, 2014). Outro exemplo interessante é o da Jordânia, que contribuiu com o dobro de policiais em relação às tropas militares, chegando ao número de 1492 policiais (ONU, 2014).

Se as missões de paz da ONU forem utilizadas como laboratórios para os processos de pacificação, tornam-se necessárias contribuições mais robustas de polícias. Isto porque este recurso é primordial para o sucesso das pacificações, seja ele em Bogotá ou no Rio de Janeiro. Em virtude disso, uma cooperação entre Brasil e Colômbia para troca de experiência pode representar uma sinergia positiva para ambos.

### **Militares ou policiais brasileiros na ONU?**

A baixa contribuição brasileira, entretanto, não é apenas uma escolha política, mas ocorre devido a outros fatores. Dentre esses fatores, podem ser citados: a vinculação dos policiais aos governadores locais, a insuficiência de contingente face à criminalidade brasileira e o próprio processo seletivo. A existência de fatores que dificultam o envio de policiais brasileiros às missões de paz demonstram que a cooperação com a Colômbia poderia ser uma alternativa positiva para ambos os países.

O primeiro fator que dificulta o envio de policiais brasileiros às missões de paz da ONU é a natureza desse recurso. Isso porque para participar de uma missão de paz da ONU o policial deve trabalhar uniformizado, ter contato diário com a população, realizar patrulhas, dentre outros tipos de policiamento ostensivo. No Brasil, das principais categorias de policiais existentes – Polícia Civil, Polícia Federal e Polícia Militar – apenas a Polícia Militar se encaixa nos requisitos da ONU.

Outra dificuldade existente para o envio de polícias a essas missões é a natureza do recursos policial. A Polícia Militar brasileira é submetida a uma hierarquia rigorosa, do tipo militar, o que diverge dos critérios da ONU entende que os recursos policiais empregados nas missões de paz devem ser de caráter civil. Isso significa que para serem submetidos às Nações Unidas, os policiais brasileiros devem passar por um processo de adaptação à realidade onusiana.

Esse processo é mais complexo ainda, pois, embora vinculados ao comando militar, o comando administrativo dos policiais militares é exercido pelos governadores estaduais. Dessa forma, a participação desse policiais não depende somente do Ministério da Defesa do Brasil mas também dos governos estaduais. Assim, caso um governador estadual não considere interessante o envio de policiais para ONU, o processo encontrará rupturas.

Ademais, o contingente policial brasileiro é considerado insuficiente para a realidade doméstica do país. De acordo com as Nações Unidas um Estado deveria ter a média de um policial para 250 habitantes. No caso brasileiro, a Revista Exame (2012) revelou que o país tem um policial militar para cerca de 472 habitantes. Dessa forma, há um custo de oportunidade elevado na perspectiva brasileira em ceder um policial para as missões de paz.

Um último fator que impede o envio de policiais militares para essas missões é o processo de seleção. Para participar das missões de paz da ONU o policial militar brasileiro deve responder a uma chamada pública de concurso, em que é submetido à provas de idiomas estrangeiros, informática, condução de veículos e prova de armas. Nessa seleção, o maior índice de reprovação ocorre dentro da prova de idiomas, ou seja, falar uma língua estrangeira é um desafio para a participação de policiais brasileiros nas missões de paz da ONU.

Dessa forma, a participação de policiais brasileiros está aquém de uma vontade política, pois apresenta também dificuldades institucionais e culturais. Institucionais, pois embora pertençam à hierarquia militar, sua subordinação administrativa está vinculada aos governos da federação. Culturais, pois os policiais apresentam dificuldades em dominar uma das línguas requisitadas pelas Nações Unidas para irem em missão de paz: o inglês e/ou francês.

### Considerações finais

Os processos de pacificação ocorridos no Rio de Janeiro e na Colômbia são constituídos pela ação conjunta entre policiais e recursos civis, sendo que o uso de recursos militares é empregado quando o policial é insuficiente. Embora esses processos sejam constituídos por esses três tipos de agentes – civil, militar e policial – a categoria mais importante é a policial, pois ela está presente da primeira até a última etapa.

A relação entre esses dois processos é direta. O modelo colombiano influenciou diretamente o processo brasileiro, como fica evidenciado, principalmente, com a política das UPPs. Em contra partida, as missões de paz da ONU contribuem de

forma indireta, pois mesmo diferentes de um processo de pacificação, estas podem servir de laboratórios de guerra.

A participação colombiana nesses laboratórios tem sido discreta, contribuindo atualmente com uma única missão, a MINUSTAH, com um total de 26 policiais. Enquanto isso, o Brasil participa de 9 das 16 missões ativas da ONU. No entanto, sua participação em efetivo policial também é discreta, com o número de apenas 20 policiais.

Embora a quantidade de policiais em missões da ONU seja naturalmente reduzida, devido às limitações de contingentes impostas pelos mandatos, esse fato não impede a maior participação desta categoria de força. Isso é observado em alguns países, como Gana e Gambia, que participam com um número considerável de policiais.

Pensando nisso, a cooperação entre Brasil e Colômbia pode ocorrer baseada em dois pontos: o primeiro seria o compartilhamento das experiências obtidas nesses processos de pacificação em ambos os países, visualizando pontos fortes e fracos. Em segundo lugar, o intercâmbio de policiais e agentes visando à formação da força para a situação específica dos processos de pacificação.

Finalmente, a aproximação entre Brasil e Colômbia, por meio da área de segurança pública, garante ao Brasil dois benefícios básicos. O primeiro é a possibilidade de responder a um problema interno, o crime organizado, por meio da política externa. Isto é importante devido à interligação que existe entre o crime organizado colombiano e o brasileiro. O segundo benefício é a possibilidade do Brasil de se aproximar de um ator importante para a sua liderança na América do Sul, que atualmente tem mais sinergia com a agenda estadunidense do que com a agenda brasileira.

## Referencias

- Buzan, Barry/Wæver, Ole (2003): *Regions and Powers: The structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.
- Cunha, Ciro Leal M. da (2009): *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. Brasília: FUNAG.
- Flemes, Daniel (2012): “Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil e Colombia en el orden multipolar”. Em: Pastrana Buelvas, Eduardo/Jost, Stefan/Flemes, Daniel (eds.): *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 25-50.
- Granados Erazo, Óscar (2012): “Una interpretación histórica de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia en el periodo 1990-2011”. Em: Pastrana Buelvas, Eduardo/Jost, Stefan/Flemes, Daniel (eds.): *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 75-104.
- Harig, Cristoph (2005): “Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil”. Disponível em: *Brasiliana. Journal for Brazilian Studies*, Vol. 3, nº 2, Aarhus University, 142-168, <<http://ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/bras/article/view/19996/18147>> (9.11.2015).
- ONU. Troop and Police Contributors Archive (1990-2013): *Banco de Dados das Nações Unidas*. Genebra: ONU, 2014. Disponível em <[http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml)> (30.10.2014).
- Prates, Marco (s. f.): “O tamanho da PM nos estados brasileiros”. Em: *Revista Exame*. Seção Brasil. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/policial-militar-traz-seguranca-o-tamanho-da-pm-nos-estados>> (1.02.2015).
- Rodríguez, Ricardo Vélez (2010): *Da guerra à pacificação: a escolha colombiana*. Campinas: Vide Editorial.
- Röttsch, Rodrigo (2011): “Modelo de UPP do Rio falha em Medellín”. Em: *Folha De São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0201201110.htm>> (10.10.2014).
- Tarapués Sandino, Diego Fernando (2012): “Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad”. Em: Buelvas, Eduardo Pastrana/Jost, Stefan/Flemes, Daniel (eds.): *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 423-452.