

PROTEÇÃO DE CIVIS: A VISÃO DO DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (DPKO/ONU)

José Ricardo Vendramin Nunes¹

RESUMO

O artigo apresenta como objeto de estudo a proteção de civis (POC) no contexto das missões de operações de manutenção de paz da ONU, em inglês Peacekeeping Operations (PKO). Avalia-se os mandatos atuais das PKO sob esta nova ênfase da POC como a tarefa mais importante do mandato da missão. Apresenta-se uma análise da Carta da ONU e as PKO em primeiro momento, seguindo-se: a proteção de civis e a evolução histórica de PKO; a POC e sua conceituação segundo o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO); o planejamento para a proteção de civis; os atores com responsabilidade de proteger civis; os principais desafios à proteção de civis; a coordenação entre os componentes da PKO; e algumas conseqüências relativas à falha em proteger civis. Conclui-se sobre a importância da proteção de civis como tarefa das missões de paz da ONU, bem como sua evolução neste contexto. Novos conceitos sobre a Responsabilidade de Proteger são colocados sob a perspectiva dos desejos e do empenho da comunidade internacional em resolver conflitos e proteger civis. Destaca-se o novo mandato da missão de paz da ONU no Congo (MONUSCO) com a criação da Brigada de Intervenção da Força Militar.

Palavras-chave: Proteção de Civis – peacekeeping operations – ONU - MONUSCO

¹ Comandante do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)

1. INTRODUÇÃO

Desde 1999, com o mandato da Missão de Paz em Serra Leoa, o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem dado tarefas de proteção de civis a Operações de Manutenção da Paz (OMP) Multidimensionais das Nações Unidas (UN Multidimensional Peacekeeping Operations). A missão de paz em Serra Leoa (UNAMSIL) foi a primeira em que, explicitamente, a tarefa de proteger civis é mencionada com destaque. Apesar disso, sempre houve por parte da população e do governo do país anfitrião uma certa expectativa de que uma operação de manutenção da paz da ONU devesse proteger civis.

Como resultado do crescimento de mandatos com foco em proteção, estudos, conceituação, exercícios e material de treinamento e orientação têm sido desenvolvidos e disseminados para países contribuintes com tropas e policiais e para as missões de campo.

Por sua vez, ao longo do tempo, os mandatos, apesar de constituírem-se em peças políticas, tornaram-se cada vez mais claros e incisivos na sua linguagem relativa à proteção de civis (*Protection of Civilians* - POC). Atualmente, eles, muitas vezes, colocam a POC como a tarefa mais importante do mandato da missão, para a qual todas as prioridades de recursos devem ser dadas, cumprindo com o uso de todos os meios necessários. Há, porém, a observância da lógica segundo a qual é praticamente impossível proteger a população civil em todos os lugares e a toda hora, devido às restrições existentes de recursos humanos, financeiros e materiais em uma missão de paz.

2. A CARTA DA ONU E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Para um bom entendimento da visão do DPKO sobre POC, é muito importante que se perceba que o princípio fundamental sobre o qual o uso da força está baseado é o princípio do Consentimento, definido, entre outros, na Doutrina Capstone (Capstone Doctrine) da ONU disseminada em 2008. O consentimento, no âmbito estratégico (o que para a ONU significa nível Estado-Membro ou país), é um pré-requisito essencial para que a ONU desdobre uma missão de manutenção da paz em uma nação em conflito interno. Se há uso da força de forma estratégica e não há consentimento por parte do governo anfitrião, então a intervenção da ONU torna-se uma operação de imposição da paz (peace enforcement).

As operações de paz do Capítulo VII da Carta fazem uso de medidas coercitivas para atingir a paz, podendo tratar-se de manutenção ou imposição. Peacekeeping e peace enforcement não são termos existentes na Carta, mas denominações criadas para qualificar soluções *ad hoc* e fazer diferenciação de conceitos para melhor compreensão do que se estava fazendo no momento vivido. Como exemplo de situação de imposição, vale lembrar o caso da Líbia, tendo o Conselho de Segurança (CS) autorizado à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a intervir. Há, também, exemplos de operações de manutenção da paz da ONU, de acordo com o Capítulo VII, implementadas por organizações regionais como a União Africana (AU) ou híbridas, com a participação da ONU e AU (UNAMID). Em resumo, há um vasto leque de possibilidades e modalidades de presença em um país em conflito autorizada pelo CS.

Todas as atuais operações de peacekeeping são levadas a cabo com o consentimento do país hospedeiro e permitem o uso de todos os meios necessários segundo o Capítulo VII da Carta, em que o uso da força, inclusive o uso da força letal, é autorizado para proteger civis, conforme os princípios da Lei Internacional Humanitária de distinção, proporcionalidade e uso mínimo da força.

É interessante notar que, no Continente Africano, o Conselho de Segurança tem procurado nos últimos anos autorizar organizações regionais capazes e com vontade política para a condução de operações de peacekeeping do Capítulo VII. Esses são os casos da missão do Mali e a da República Centro-Africana que inicialmente foram estabelecidas por organizações regionais (ECOWAS e ECCAS, respectivamente), englobadas pela União Africana (AU) em um estágio posterior e, finalmente, direcionadas a uma transição para missões de manutenção da paz do DPKO.

3. A PROTEÇÃO DE CIVIS E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DE PEACEKEEPING

As Operações de Manutenção da Paz (OMP) foram iniciadas em 1948 no Oriente Médio como forma de sustentar entendimentos entre países, por meio da observação, negociação e interposição de forças militares em apoio a um acordo de paz e cessar fogo.

Em sua grande maioria, até o fim da Guerra Fria, em 1989, constaram de operações com predominância ou exclusividade de um componente militar posicionado em uma zona tampão entre duas forças nacionais em conflito. As missões de então foram vistas retrospectivamente como unidimensionais, tendo em vista a existência de praticamente um único componente, o militar. As missões de paz desse período são chamadas, em geral, OMP Tradicionais. Aqui a noção de proteção de civis era frágil e obliterada pela possibilidade restrita de autodefesa e de proteção das forças militares da ONU e pelas limitações de mandatos do Capítulo VI da Carta da ONU, que não alocavam recursos nem dotavam as Forças de amparo legal para a proteção de civis como entendido presentemente.



Foto: Tropa brasileira em Suez (1957-1967) (Arquivo CCOPAB)

Após o fim da Guerra Fria, seguiu-se um período de transição em que a efervescência dos movimentos nacionais e a redução das pressões da bipolaridade Capitalismo/Comunismo moveram o conflito de fora (interestados) para dentro (intraestado), com a proliferação de guerras civis e conflitos internos. A mudança da natureza do conflito e sua intensidade, envolvendo a população civil como nunca, apanharam as OMP da ONU em uma situação de despreparo legal e estrutural, com a conseqüente inadequação de recursos. Os fracassos gigantescos na Somália, em Ruanda e na Bósnia resultaram no mais baixo nível de credibilidade de peacekeeping da história da ONU, apesar do fato de que grande parte do fracasso pode ser creditada à própria comunidade internacional, por não ter provido com recursos materiais e humanos e apoio político algumas dessas missões de paz.



Foto: Tropa brasileira em Moçambique (1994). Arquivo CCOPAB.

OMP, como ferramenta para a solução de conflitos, passou a ser questionada em sua validade e custo. A resposta da ONU foi comissionar o Embaixador Lakhdar Brahimi, da Argélia, para examinar as falhas e propor recomendações. Sua equipe estudou detalhadamente as OMP e a estrutura do DPKO em suas diversas dimensões, possibilidades e limitações, tornando público um relatório conhecido como Brahimi Report no ano de 2000, que na prática significou uma reinterpretação dos princípios de peacekeeping, especialmente imparcialidade e neutralidade, consentimento e o uso da força, bem como a realização de profundas modificações na estrutura do DPKO. A esta fase, que se inicia com o fim da Guerra Fria e se encerra no princípio dos anos 2000, muitos dão o nome de Transição. E é em 1999, naquele contexto, que a UNAMSIL, em Serra Leoa, estreia o primeiro mandato em que a proteção de civis é determinada dentro das possibilidades e recursos da missão.

Durante a década de 2000, no prosseguimento dos estudos e recomendações propostos pelo Relatório Brahimi, e como reflexo de acontecimentos internacionais (o 11 de setembro de 2001 e a guerra civil na República Democrática do Congo (DRC), notadamente), novos ou reavivados conceitos e ideias ganharam força: planejamento e integração dos componentes - civil, militar e policial das missões de

paz, responsabilidade de proteger, peacekeeping robusto, intervenção humanitária, inteligência nas missões, melhoramento dos parâmetros operacionais de equipamentos e o uso de novas tecnologias, missões de paz com mandatos de longa duração e com objetivos de reconstrução institucional e proteção de civis, apenas para citar alguns. Em 2008, o DPKO produziu a conhecida Doutrina Capstone que definiu os temas mais importantes para operações de manutenção da paz da ONU.



Foto: Militar brasileiro na MINUSTAH-Haiti (2004) . (Arquivo CCOPAB)

Missões tremendamente complexas como a MONUSCO e a UNAMID, com POC no centro de seus mandatos, enfrentaram, muitas vezes, de modo distinto e de forma responsiva e *ad hoc*, os desafios impostos pela proteção de civis.

A MONUSCO, por exemplo, vem sendo dotada, ao longo dos anos, de maior força militar, estruturas e meios de coordenação com foco na proteção de civis (criação das Brigadas de Ituri, em 2003, e dos Kivus, em 2004, da célula de proteção de civis no staff da missão, entre outras medidas) até culminar com o uso de drones desarmados para incremento da coleta de informações e melhor definição das ameaças, e a criação da Brigada de Intervenção da Força em 2013, com mandato diferente e específico, concebido para proporcionar à Brigada base legal para desarmar, capturar e neutralizar grupos armados no leste da República Democrática do Congo (RDC), em outras palavras, um mandato de caráter ofensivo, com poucos precedentes anteriores.

4. A PROTEÇÃO DE CIVIS E SUA CONCEITUAÇÃO SEGUNDO O DPKO

Internacionalmente, dentro e fora do Sistema ONU, proteção de civis possui diferentes significados. Em geral, os conceitos podem ser agrupados em uma visão baseada em direitos fundamentais (vida, liberdade, habitação, etc.), uma segunda visão que expressa proteção como o resultado da construção da paz e estabilidade do ambiente, e uma terceira visão para qual proteção significa proteção física da violência.

Em 2009, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO - Department of Peacekeeping Operations) e o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA - Office for Coordination of Humanitarian Affairs), a pedido do Secretariado e do Comitê Especial para Peacekeeping (também conhecido como C34), realizaram, em conjunto, um estudo independente que analisou diferentes missões de paz e concluiu, entre outros aspectos: a) a necessidade de o DPKO, em ampla consulta com outros atores envolvidos em proteção, criar um conceito operacional para a proteção de civis; b) a inclusão da proteção de civis nos primeiros estágios de planejamento de uma missão de paz; e c) a elaboração de uma orientação escrita para que as missões de campo pudessem desenvolver suas estratégias de proteção.

Como mencionado, o Estudo Conjunto DPKO-OCHA (2008) propiciou a fundamentação para a elaboração do Conceito Operacional do DPKO para a Proteção de Civis. É muito importante notar que o conceito explica um posicionamento que é aplicável às missões de manutenção da paz lideradas pelo DPKO. O conceito, então, não serve a missões autorizadas pelo CS que não se encaixam no conceito de OMP da ONU e não são lideradas pelo DPKO.

Neste conceito, procurou-se conciliar as três visões acima relatadas, de modo que as missões de paz da ONU pudessem ser planejadas e dar respostas multidimensionais. Uma resposta multidimensional da missão de paz ocorre quando os componentes civis (assuntos políticos, assuntos civis, direitos humanos e outros), o componente militar e o componente policial da operação atuam de modo coordenado e harmônico para produzir a melhor resposta de proteção possível. No desenvolvimento do conceito foram levadas em consideração três esferas (ou camadas) de proteção:

Camada 1): Proteção por meio do Processo Político. O conflito não possui solução militar, somente política; dessa forma, é condição imprescindível que as partes do conflito sejam levadas para a mesa de negociação e uma situação de estabilidade política seja alcançada. Nesse caso, um acordo político abrangente permite que a violência e os ataques a civis sejam contidos e as disputas entre grupos e o governo passem a acontecer no plano político com redução das ameaças;

Camada 2): Proteção contra a Violência Física. É a mais visível das camadas, na qual o custo humano da ausência ou inabilidade da proteção deve ser mitigado ou eliminado; e,

Camada 3): Proteção por meio da criação e manutenção de um ambiente de proteção. Nesta camada, atividades de peacebuilding (construção da paz) são planejadas e executadas para ter um grande impacto nas causas do conflito, de forma a encontrar soluções duradouras que estabeleçam um ambiente de proteção à população local. Atividades de desarme, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, reforma do setor de defesa e de segurança do país, desminagem e outras cooperam na criação desse ambiente de proteção de civis.

A proteção contra a violência física foi pensada, nos níveis operacional (liderança e estado-maior da missão) e tático (componentes da missão e inferiores), para ser planejada e executada com base em quatro fases de resposta de proteção: prevenção, antecipação, resposta e consolidação.

Em todas as fases é desejável que haja a participação de todos os componentes da missão de paz e ainda, se possível, a de parceiros de fora da missão. Desse modo, ao tratar de antecipação, por exemplo, imagina-se que o componente militar deva estar intensificando o patrulhamento e o contato com a população local e, inclusive, tomando uma posição para interpor-se entre um grupo atacante e uma vila; em que, simultaneamente, a célula de direitos humanos esteja monitorando a situação; a coordenação de ajuda humanitária esteja preparando o apoio à população em parceria com organizações não governamentais (ONG); o componente policial esteja orientando a polícia nacional para intervir e; o componente político esteja exercendo uma forte pressão sobre o grupo atacante para que o ataque não seja consumado. Tudo isso, se possível, dentro de uma estratégia de proteção da missão e de modo coordenado.

É interessante notar, ainda, que, em 2009, o Conselho de Segurança expediu a Resolução 1894, a qual ratificava a necessidade de reforçar e incrementar a proteção de civis em conflito armado e demandava do Secretário Geral ações no sentido de produzir treinamento para todos os níveis, incluindo líderes dos componentes civil, militar e policial das missões de paz. Em resposta e atendendo as recomendações feitas pelo Comitê Especial para Peacekeeping, o DPKO e o Departamento de Apoio às Missões (DFS) confeccionaram uma Nota com Lições Aprendidas em POC (DPKO/DFS POC Lessons Learned Note - 2009), uma Nota com Orientações para o Desenvolvimento de Estratégias de Proteção (Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations - 2010) e material de treinamento (currículo e cursos) no âmbito operacional (DPKO Operational Level POC Training Materials - 2011) e tático (DPKO Tactical Level POC Training Materials - 2013) para missões de campo e países contribuintes com tropa e policiais.

Uma última reflexão nesta parte diz respeito à Responsabilidade de Proteger (R2P - Responsibility to Protect). O conceito é relativamente antigo e deveu-se inicialmente a um esforço do Governo do Canadá em organizar as ideias e debatê-las internacionalmente no início do ano de 2000. Em 2005, a Assembleia Geral ratificou as conclusões do Painel de Alto Nível da ONU que tratou do tema, manifestando que os países deveriam ser responsáveis e proteger os seus cidadãos, de modo que quando não o fizessem, essa responsabilidade migraria para a comunidade internacional, tornando-se legítima uma intervenção sem consentimento do governo do país em questão (consentimento estratégico) para situações de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica.

O conceito, em termos gerais, não é controverso, mas sua utilização e implementação geram um debate acalorado nos meios acadêmico e diplomático. Um bom exemplo se observa pelas ações levadas a cabo pela OTAN na Líbia, autorizadas pelo CS. Essa intervenção foi percebida por muitos países como havendo excedido o mandato do CS no que tange ao uso da força. Uma das repercussões dessa percepção foi o lançamento pelo Brasil, em 2011, de uma variação do conceito denominada de Responsabilidade ao Proteger (RwP - Responsibility while Protecting), argumentando em favor de um controle marcadamente mais cerrado do uso da força de forma estratégica.

5. PLANEJAMENTO PARA A PROTEÇÃO DE CIVIS

O planejamento para operações de manutenção da paz geridas pelo DPKO tem sofrido uma grande evolução desde o Relatório Brahimi e tem sido constantemente aperfeiçoado no sentido de maior integração e participação de atores diversos com responsabilidade direta e indireta na condução da missão. Um de seus pontos mais relevantes diz respeito a integração.

O conceito de missão integrada começou a ser amplamente debatido a partir de 2006, atingindo sua normatização com o Processo de Planejamento para Missões Integradas (IMPP - Integrated Mission Planning Process) ao término deste ano. Em abril de 2013, o processo de planejamento para Planejamento e Avaliação Integrados (IAP - Integrated Assessment and Planning) foi atualizado e encontra-se vigente.

O IAP reconhece que existem dificuldades sistêmicas para a total integração dos diferentes participantes do Sistema ONU no planejamento e na configuração de uma operação de paz multidimensional, mas tem em vista maximizar e alcançar a maior integração possível entre entidades políticas, de peacekeeping, humanitárias, de direitos humanos e de desenvolvimento, ou seja, ajustar a Presença da ONU Integrada (Integrated UN Presence). Estas dificuldades sistêmicas, grosso modo, tratam do reconhecimento de que na família ONU existem organizações e agências com mandatos distintos que merecem respeito e compreensão.

O planejamento, dessa forma, dar-se-á em todos os níveis e o IAP terá como foco a parte estratégica, procurando juntar os atores deste nível do Secretariado, da comunidade internacional e das Equipe das Nações Unidas do País (UN Country Team - UNCT). Na verdade, o nível e a profundidade da integração entre esses diferentes atores será determinado caso a caso, conforme o conflito em questão e os condicionantes políticos em tela.

Vamos examinar superficialmente o processo de planejamento integrado para observar aonde poderia ser encaixada a proteção de civis. O acompanhamento de cenários pelo DPKO e a atenção dada a áreas particulares do mundo onde há conflitos em potencial e tensão real podem gerar uma Avaliação Estratégica (Strategic Assessment) que é a base na qual pode iniciar-se o desenho operacional de uma futura missão de paz.

Para tanto, o Secretário Geral receberá do Chefe do DPKO uma avaliação estratégica com recomendações e sugestões para a sua própria decisão quanto às diferentes opções e futuras recomendações por escrito ao Conselho de Segurança, quanto à criação e à viabilidade de uma missão de manutenção da paz ou à modificação ou ao encerramento de uma missão já existente. Segundo a crise vivida no país e as repercussões para a população local, a avaliação estratégica contemplará a proteção de civis no caso analisado.

Em outro passo, o envio de uma Missão Técnica de Avaliação (TAM - Technical Assessment Mission) à provável área de missão, com o óbvio consentimento do país anfitrião, permite uma verificação mais concreta da situação. Os levantamentos feitos pela TAM facilitam a preparação do Conceito da Missão (Mission Concept), dos Conceitos de Operação (CONOPS - Concept of Operations) Militar e Policial, e dos Planos de Trabalho (Working Plans), que serão posteriormente repassados à missão de paz para ajustes em função da realidade no terreno.

Um mandato que especificamente determine a proteção de civis como tarefa em uma OMP multidimensional trará uma linguagem que objetiva de imediato proteção física de civis do país hospedeiro da missão, delineando condicionantes como: a) tomar todas as medidas necessárias para fazê-lo; b) fazê-lo dentro das áreas de responsabilidade da missão; c) fazê-lo dentro das capacidades existentes; e d) fazê-lo sem prejuízo da responsabilidade primária do governo do país anfitrião da missão.

A partir do mandato e da subsequente diretriz do Secretário-Geral para o seu Representante Especial (SRSG - Special Representative of the Secretary General), os planejamentos seguirão no Quartel-General da ONU através de uma Força-Tarefa Integrada (ITF - Integrated Task Force), que reúne os diversos setores interessados e conduz a confecção de um Quadro de Trabalho de Integração Estratégico (ISF - Integrated Strategic Framework) e de um Conceito da Missão (Mission Concept). O Conceito da Missão é o plano por meio do qual a missão pretende implementar seu mandato e conterà necessariamente todas as tarefas de proteção de civis que foram dadas pelo mandato, expandidas como ordens aos componentes subordinados.

Esses documentos refletem o planejamento estratégico articulado entre vários atores (militares, policiais e civis) e também setores (político, direitos humanos, humanitário, desenvolvimento e outros necessários). Todas as tarefas visualizadas para POC nesse nível deverão ser incluídas nesses documentos tendo em vista os limites e as possibilidades de integração discutidos.

O Conceito da Missão é, portanto, enviado aos planejadores do nível operacional, o staff nomeado para a missão, que provavelmente já estarão no terreno montando o Quartel-General e outras estruturas da missão de paz, para ajustes em face da realidade no terreno. Na sequência, as tarefas de POC do mandato, colimadas na ISF e no Conceito da Missão, serão estudadas à luz do terreno para a produção da Estratégia de Proteção de Civis da Missão (POC Strategy).

A Estratégia será o documento norteador das tarefas, prospecção de cenários e definição de responsabilidades e coordenação dos atores de proteção existentes na área de missão, sejam eles pertencentes à missão ou não, como UNCT ou organizações não-governamentais (ONGs) de direitos humanos, humanitárias e de desenvolvimento. Como visto anteriormente, o grande objetivo é dar uma resposta de proteção multidimensional às ameaças existentes, com a coordenação dos atores no nível operacional (missão) e tático (setores e batalhões e unidades formadas de polícia, as conhecidas FPU – Formed Police Units, equipes de direitos humanos, políticas e de assuntos civis, entre outras).

O Conceito da Missão e a Estratégia de POC vão orientar os componentes militar, policial e civil da OMP para os ajustes dos respectivos Conceitos de Operação (CONOPS) Militar e Policial e dos Planos de Trabalho dos diferentes componentes civis da missão.

Os CONOPS e Planos de Trabalho, que são documentos recebidos do nível estratégico (feitos fora da área de missão), transformam-se em documentos de nível operacional (nível do Quartel-General da missão) pelos ajustes feitos pelo próprio staff da missão. Eles são então traduzidos para o nível tático pelos quartéis-generais dos setores, batalhões, elementos da Polícia das Nações Unidas (UNPOL - United Nations Police) e os vários componentes civis da missão que estão desdobrados nesse nível, como escritórios regionais e locais de direitos humanos ou assuntos políticos, por exemplo.

Essa tradução do nível operacional para o tático, no caso do componente militar, vai ocorrer por meio de Ordens de Operações que definirão as ações táticas relativas à proteção contra a violência física da população civil, nas diversas localidades onde estão os batalhões e companhias de infantaria. A grande capilaridade do componente militar é um aspecto importante e uma vantagem na equação da proteção de civis contra a violência física, mas também deve ser vista dentro da ótica de que as áreas de responsabilidades das unidades militares são enormes e normalmente de difícil acesso e comunicações.

Ao final, tratando-se então de proteção contra violência física, espera-se dos Comandantes de batalhão a iniciativa de contatar e manter o contato com os outros atores de proteção existentes em suas áreas de responsabilidade e efetuar as coordenações possíveis para que a resposta também seja multidimensional, do ponto de vista tático. Dessa forma, para que tarefas militares, como proteção de deslocados e refugiados, patrulhamento e intervenções ofensivas e outras mais, tenham a melhor resposta de proteção possível, devem estar, de alguma forma, coordenadas com os outros atores, dentro das limitações impostas pelas diferentes tarefas e objetivos de cada um.

É interessante ainda comentar que a Estratégia de POC da missão multidimensional também é utilizada pela célula de treinamento da missão, o Centro de Treinamento de Missão Integrada (IMTC - Integrated Mission Training Center), para o treinamento de pessoal e difusão da própria estratégia. O IMTC, então, prepara o plano de treinamento da missão com um programa de treinamento para proteção de civis que vai desde a fase de aclimação dos recém-chegados à área de missão (induction training) até o envio de equipes móveis de treinamento às regiões distantes para treinamento de civis, militares e policiais conjuntamente. Um excelente exemplo de sucesso na implementação do treinamento de proteção de civis ocorreu na UNMISS, Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul, em que um sólido programa de treinamento conjunto foi levado a cabo nos dez estados do país, com o estudo de cenários conjuntamente realizados pela liderança civil, militares e policiais.

6. ATORES COM RESPONSABILIDADE DE PROTEGER CIVIS

São muitos os atores com responsabilidade na proteção de civis, dentro e fora da missão de paz: O Governo do país que recebe a missão de paz (principal ator e responsável), a Operação de Manutenção da Paz da ONU, o Alto Comissário da ONU para Refugiados (UNHCR), o Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos (OHCHR), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), o Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), o Fundo da ONU para Crianças e Adolescentes (UNICEF) e as ONG e organizações da sociedade civil. Por vezes arranjos políticos autorizados pelo CS trazem ainda outros atores de fora da missão, como forças militares de países com capacidades militares avançadas, que atuam em coordenação com a OMP da ONU.

Inicialmente, vamos nos ater a dois atores para tecer alguns comentários relevantes. O primeiro é o Governo do país hospedeiro da missão, que tem a responsabilidade primária de proteger os seus cidadãos. Este conceito é essencial e está de certa forma ligado à Responsabilidade de Proteger na medida em que a incapacidade ou falta de vontade política do governo são invocadas para justificar uma intervenção internacional. Apenas para dar ênfase ao que já foi tratado aqui anteriormente, para o DPKO, o consentimento do país anfitrião é condição fundamental para que a missão possa levar a cabo a proteção de civis.

O segundo ator é a OMP, que deve estar em condições de proteger civis em caso de falha, inexistência ou falta de vontade do governo anfitrião de proteger pessoas, mas também deve apoiar o Governo nacional sempre que possível no planejamento e execução de atividades de proteção. Assim sendo, a missão de paz em princípio não substitui diretamente o governo, mas o apoia na sua tarefa primordial de proteger os seus cidadãos.

Levando em conta as responsabilidades e capacidades do país hospedeiro da missão, a OMP da ONU deve proteger civis sempre que possível e para isso, como mencionado anteriormente, deve desenvolver uma Estratégia de Proteção de Civis como documento mais importante da missão para orientar os componentes civis, militar e policial nos seus planejamentos e preparação de conceitos da operação e planos de trabalho. A Estratégia é decisiva para que a missão seja capaz de dar respostas de proteção coordenadas de seus diversos componentes e parceiros de fora da missão.

É fundamental entender que alguns atores envolvidos na proteção de civis possuem mandatos diferentes daquele que pertence à missão, especialmente os atores humanitários. Estes mandatos devem ser respeitados. As ONG, localizadas na área da missão, que participam de alguma forma de ações de proteção de civis, algumas vezes como partes de grupos afins ("clusters"), também possuem mandatos e doadores internacionais que, naturalmente, definem objetivos que nem sempre coincidem com os da missão de paz. A divergência entre os objetivos políticos da missão e os objetivos humanitários da comunidade humanitária podem gerar dificuldades de coordenação. Atores humanitários solicitam respeito ao chamado espaço humanitário, mais relacionado com a não invasão do seu ambiente operacional por outros atores, em especial militares, do que com o espaço físico. A associação de militares e humanitários pode eventualmente gerar a percepção equivocada de que pertencem ao mesmo grupo e por isso, submeter agentes humanitários a riscos e insegurança como represália a ações militares da missão. Devemos lembrar que muitas vezes a percepção é de que só existe uma "ONU" no país, muito visível nos veículos brancos, e que militares, policiais e civis são o mesmo grupo.

Outro ângulo interessante é verificar que o grande efetivo militar de algumas missões (MONUSCO - República Democrática do Congo; UNAMID - Darfur, Sudão; UNMISS - Sudão do Sul; UNIFIL - Líbano; MINUSCA - República Centro-Africana; MINUSMA - Mali; e UNOCI - Costa do Marfim, entre outras), as operações de paz, no entanto, não estão, em geral, fortemente dotadas, do ponto de vista militar, para a proteção da violência física em todas as regiões do país e fazer face a todas as ameaças em presença, em territórios imensos com grandes óbices logísticos. Sobre isso, é notável a existência de restrições de variados tons que dificultam o emprego de tropa na proteção de civis, como a falta de: mobilidade de níveis tático e operacional, comunicações adequadas, inteligência operacional e outros aspectos. O DPKO, entretanto, tem conduzido discussões com a comunidade internacional e avanços têm sido conseguidos em termos de equipamento, orientação operacional, treinamento e mandatos com maior liberdade ofensiva (vide Brigada de Intervenção da Força do Componente Militar da MONUSCO).



Foto: Marinha do Brasil no Líbano (2012-). (Arquivo CCOPAB).

Como última e importante mensagem nesta etapa da discussão, é necessário entender que os demais atores envolvidos na proteção são tão importantes quanto o componente militar (que detém o monopólio do uso da força na missão) e policial, e que estes atores serão protagonistas em diversas situações em que seus ramos de expertise e suas capacidades operacionais são superiores ou mais adequadas ao momento, à fase e ao tipo de resposta de proteção. Como exemplo, é natural entender, por exemplo, que em uma situação em que duas mil pessoas deslocadas, ao serem ameaçadas, busquem refúgio em uma base militar da missão da ONU com 100 soldados. Nesse caso, a proteção física pode até ser levada a efeito satisfatoriamente por um tempo, mas a proteção humanitária relativa a abrigo, alimentação e fornecimento de água por semanas excede e muito a capacidade daquele elemento tático do componente militar e será liderada pelos componentes civis.

7. PRINCIPAIS DESAFIOS À PROTEÇÃO DE CIVIS

Há vários e significativos desafios para a consecução da proteção de civis em missões de paz da ONU. Vamos analisar alguns deles.

Distinção entre combatentes e não combatentes. Já há anos tem se tornado difícil a distinção de civis de combatentes, especialmente em área urbana. Grupos armados buscam propositalmente confundir-se com a população civil para evitar tornarem-se alvos da ação militar ou policial. A identificação positiva de uma ameaça, pessoa ou grupo que é parte ativa nas hostilidades contra civis, é uma das atividades mais complicadas e difíceis em área de missão. Ela baseia-se em trabalho de inteligência e proatividade por parte dos militares, policiais e civis, cada um nas suas atividades, mas com um plano geral comum de compartilhar informações e enviá-las ao Centro de Operações Conjuntas (JOC – Joint Operations Center) e Centro de Análises Conjunto da Missão (JMAC – Joint Mission Analysis Center), oportunamente, para identificação e localização de grupos armados. Este trabalho também passa pela ligação constante de elementos de nível tático com a população local, pelo entendimento das ameaças de como a população as vê e também pela ligação permanente com as agências da ONU e as ONG desdobradas nas localidades.

Imparcialidade e neutralidade. Desde o Relatório Brahimi que estes conceitos foram reinterpretados. Desde então, uma missão multidimensional com mandato de proteger civis não será nunca neutra em função de ameaças à população. A inércia não é mais admitida e todo peacekeeper tem o dever de tomar medidas e executar ações para proteger civis. Unidades militares e policiais devem ser treinadas para agir segundo regras de engajamento para prover proteção a populações locais. O conceito de imparcialidade neste caso é em relação ao mandato. Isto significa que o mandato deve ser cumprido e caso uma das partes do conflito decida atacar civis, a missão a enfrentará para reduzir ou extirpar a ameaça, mesmo que isto signifique uma percepção de parcialidade em relação a um determinado grupo armado.

Possibilidade de retaliação. Após as ações de proteção da população, em que, muitas vezes, a resposta da missão gera confronto armado com certos grupos, há a possibilidade de que esses mesmos grupos retornem ao local para retaliar contra a população que foi protegida, tão logo a Força Militar retorne a sua base. É preciso entender que o componente militar nem sempre detém as condições logísticas e operacionais para permanecer na área indefinidamente. Se as forças de segurança do governo não puderem substituir e permanecer na área, é necessário fazer os cálculos devidos com relação às consequências entre agir e não agir para proteger civis.

Reconciliação nacional e impunidade. A reconciliação nacional é um dos mais importantes processos políticos para que seja obtida a paz e se avance no processo de consolidação da paz. Torna-se, entretanto, vital um estudo metuculoso dos personagens envolvidos no processo, com foco na não aceitação de pessoas que cometeram crimes de guerra ou graves ofensas à Lei Internacional Humanitária como parte do processo político de reconciliação. Há sempre riscos de que o processo perca toda a sua credibilidade e o conflito retorne se os criminosos não forem efetivamente punidos.

Manutenção do consentimento do país anfitrião. O consentimento estratégico foi dado no momento em que o país anfitrião aceitou o desdobramento da missão de paz autorizada por uma resolução do CS e, em função disso, legítima. No nível estratégico, também é perseguido um acordo de paz abrangente em que os estamentos políticos dos grupos armados assinem a paz ou um cessar fogo. Ocorre que nem sempre as cadeias de comando destes grupos são sólidas o suficiente para garantir que no nível tático o consentimento seja mantido. Isto pode conduzir a situações em que a direção do grupo adere a um acordo, mas suas lideranças locais não cumprem o que foi combinado, gerando problemas na proteção de civis no âmbito local.

Proteção da Força Militar e POC. Pode acontecer eventualmente um dilema entre as necessidades de proteção da própria Força Militar, em face de ameaças a sua segurança e às necessidades de proteção de populações locais. Há sempre grandes riscos à credibilidade e à confiança que a população possa nutrir pelos peacekeepers quando estes estão usando seus meios para protegerem a si próprios e não a população. Estas são sempre situações muito complexas em que a Força não pode abdicar de sua própria segurança, mas deve pesar cuidadosamente as ações a serem executadas.

Gerenciamento de expectativas e de informação pública. Uma das maiores dificuldades em conduzir a proteção de civis consiste em manter o principal cliente, a população local, informada do que os peacekeepers podem e não podem fazer para protegê-la. O gerenciamento de expectativas é crucial porque a população local precisa entender quais são as capacidades que a presença de tropa, policiais e mesmo de representantes de agências da ONU oferecem em termos de proteção. Isto pode ser obtido por meio de ligação e contato constante com as lideranças e representantes da população local para esclarecimentos e troca de informações, entendimento das ameaças

de como a população as vê e criação de mecanismos para o acionamento rápido dos peacekeepers, bem como pessoas da comunidade como ligação, uso de equipamento rádio, sistema local de alarme etc.

8. COORDENAÇÃO ENTRE COMPONENTES DA MISSÃO

Algumas ideias são altamente relevantes para compreender a coordenação dentro da missão e os elementos fora dela. A coordenação em si é um desafio e é tão importante em uma missão multidimensional que deve ser abordada separadamente.

A primeira ideia relevante diz respeito a entender que POC é um esforço da missão como um todo. Para esclarecer, isto quer dizer que dificilmente um único componente (militar, policial e civil) será capaz de isoladamente conduzir uma efetiva proteção de civis. A missão deve produzir, sempre que possível, uma resposta multidimensional. Por vezes, é possível que um componente da missão faça o esforço principal ou detenha a liderança do evento, num dado momento, secundado por outros componentes, e passe a apoiar o esforço de outro componente, em um período seguinte. Um bom exemplo diz respeito à proteção conferida a pessoas que fogem de um ataque e buscam refúgio junto a uma base militar da missão. Neste momento, o elemento militar faz o esforço principal, de segurança, mas não poderá sustentar logisticamente aquelas pessoas por várias semanas. O apoio de alimentação, de barracas, de água e de remédios será provavelmente providenciado por uma agência da ONU local, representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR - UN High Commissioner for Refugees).



Foto: POC no Sudão do Sul (2013). (Arquivo CCOPAB)

A segunda ideia leva em consideração o fato de que informações devem ser compartilhadas pelas diversas células integrantes da missão, mas há que ser respeitado o direito à privacidade e à segurança de cada um. Agentes humanitários normalmente negociam acesso a populações que têm necessidades, mas também dispõem de informações de caráter operacional, que se eventualmente passadas ao componente militar, podem implicar em uma ação de combate a determinado grupo armado na área. Isto pode comprometer futuramente a segurança dos mesmos agentes humanitários. Cada missão multidimensional do DPKO tem centenas de pontos de presença em sua área de responsabilidade (batalhões, equipes de UNPOL, team sites com observadores militares, representantes de componentes civis da missão etc.).

Se a missão é capaz de estabelecer um sistema de compartilhamento de informações entre todos estes atores, desde o nível tático até o nível operacional, aonde existem estruturas como o Centro de Operações Conjuntas (JOC - Joint Operations Center), o Centro de Análise Conjunto da Missão (JMAC - Joint Mission Analysis Center) e o Centro de Operações Logísticas Conjunto (JLOC - Joint Logistic Operations Center), há grandes chances de que o comando da missão de paz faça uma preparação adequada, priorize cenários de ameaças e tome decisões oportunas com relação à proteção de civis.

A Estratégia de POC da missão é o instrumento orientador do planejamento de proteção para todos os integrantes da missão. É ainda a peça mais importante para a coordenação entre atores de proteção. O planejamento idealmente deve ser integrado em busca da resposta multidimensional. A partir da estratégia, os diferentes componentes podem fazer seus planejamentos em virtude de cenários, ameaças, vulnerabilidades e riscos para civis existentes na área de missão e planejar como atenuá-los e reduzi-los. A estratégia deverá expressar, no mínimo, o quê fazer, como fazer e quem deve fazer no nível operacional com relação a ameaças e cenários identificados na própria estratégia.

O documento que orienta a formulação de uma estratégia é o Quadro de Trabalho para a Formulação de Estratégias Abrangentes para a Proteção de Civis em OMP das Nações Unidas (Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations). A Estratégia de POC é um documento com o foco operacional, produzido pelo Quartel-General da Missão, que expressa a coordenação previamente acordada e que orienta a

preparação de ordens de operações e planos táticos para a ação de proteção em todo o território de responsabilidade da missão. Um grupo armado hostil à população civil, por exemplo, identificado como ameaça, do ponto de vista operacional, em toda ou em parte da área de responsabilidade da missão de paz, deverá ser incluído na Estratégia, a qual gerará planos decorrentes táticos, com as facções ou parcelas locais daquele mesmo grupo armado tratadas como ameaça tática pelos batalhões de infantaria para produção de respostas de proteção.

Por último, proteção de crianças e violência sexual são assuntos que merecem a atenção de todos os componentes da missão. Eles devem estar no centro dos planejamentos e as ações devem considerá-los como pontos focais para a ação de proteção devido à altíssima vulnerabilidade desses grupos e aos impactos resultantes da não proteção. Esses impactos vão desde o custo humano até a perda da credibilidade da missão e seus agentes. A perda da credibilidade da missão e a percepção de que a missão não se interessa pela população e, em particular, por pessoas tão vulneráveis, são produtos da ineficiência em proteger a população local.

9. ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS RELATIVAS À FALHA EM PROTEGER CIVIS

A partir do momento em que a missão de paz da ONU falha sistematicamente em proteger a população local, é muito difícil recuperar o prestígio e a legitimidade perdidos. No nível estratégico, no Quartel-General da ONU em Nova York, junto à comunidade internacional e junto aos países que contribuem com tropas e indivíduos, o apoio político para a missão se torna escasso e pode afetar a renovação do mandato e a própria existência da missão. Doadores internacionais que financiam projetos de peacebuilding, por exemplo, param de fazê-lo ou diminuem o volume de recursos. Dinâmicas como o Processo de Apoio consolidado (CAP – Consolidated Appeal Process) e o Fundo de Assistência para o Desenvolvimento (UNDAF – UN Development Assistance Fund), que respectivamente buscam estabelecer doadores internacionais, parceiros e recursos para atividades humanitárias e de desenvolvimento, podem sofrer influências indesejáveis que acabam por afetar o apoio à própria população.

No nível operacional, no comando e estado-maior da missão de paz, há perda fortíssima de credibilidade e fé na missão, com o governo e a população locais descrentes da capacidade e determinação da missão em proteger civis e correr riscos para fazê-lo. Por vezes, esses fatos afetam inclusive o moral e o comprometimento do próprio staff da missão e corroem as relações entre componentes, degradando as ações de coordenação que são necessárias para proteger civis. Quando o governo desconfia da determinação e da postura da missão para proteger civis, pode cessar a cooperação, o intercâmbio de informações e as ligações tão necessárias para que o governo e a missão possam agir coordenados em caso de necessidade. Meios de comunicação locais e internacionais dão visibilidade negativa a estas inconsistências, aumentando a percepção de que os integrantes da missão são privilegiados em relação à população, mas estão descompromissados com o seu destino.

No nível tático, a perda da legitimidade provoca o aumento de incidentes que afetam a segurança do pessoal da missão, com declarada hostilidade ou indiferença por parte da população local, que passa a não colaborar mais com a missão no cotidiano e não fornece mais informações úteis para o planejamento da proteção de civis. A prática das missões revela que patrulhas passam a ser claramente hostilizadas com tratamento agressivo; encontros com líderes locais não são mais conseguidos, perdem regularidade ou os resultados são inexpressivos e; a população local desconfia das intenções dos peacekeepers e tem medo de represálias por parte de grupos armados. Como consequência, tanto a segurança dos peacekeepers como a sua capacidade de entender o ambiente ficam prejudicados. Neste ponto, o patrulhamento não serve mais ao propósito de proteger civis, mas somente a cobertura física da área de responsabilidade.

10. CONCLUSÃO

Proteção de civis sempre foi e será uma tarefa das missões de paz da ONU. O que acontece desde há mais de dez anos é o fato de que POC passou a ser a tarefa principal de mandatos de missões de paz multidimensionais e tem crescentemente definido a reputação das missões.

POC também é um assunto dinâmico. Evoluiu até chegar a um consenso internacional de que é imperiosa a proteção de civis quando há uma missão de paz desdobrada em uma área de conflito. A partir daí, foi estudada e discutida uma visão do DPKO para as operações de paz lideradas pelo departamento, definida em um Conceito Operacional, que foi e é a base para a elaboração de normas, orientações e material de treinamento para as missões de paz.

Há que se perceber, entretanto, que a proteção de civis ainda é um assunto controverso quando se trata de usá-la como justificativa primordial para a intervenção internacional. O que parece estar internacionalmente acordado e solidificado como legítimo é o emprego da força para a proteção de civis em operações de paz multidimensionais das Nações Unidas lideradas pelo DPKO.

Conceitos como a Responsabilidade de Proteger, a despeito de ter sido absorvida e homologada em um dos painéis de alto nível da ONU, ainda não representa doutrina amplamente aceita pela comunidade internacional e é objeto de muitas contestações toda vez em que é usada para explicar intervenções fora do conceito de missão de paz da ONU, mesmo quando autorizada pelo Conselho de Segurança.

Finalmente, é preciso entender que a ONU e, em particular, o DPKO são reflexos dos desejos e do empenho da comunidade internacional em resolver conflitos e proteger civis, por meio da arquitetura política vigente. Entretanto, é fato que as missões multidimensionais lideradas pelo DPKO têm sido constantemente aperfeiçoadas no sentido de fornecer melhor dotação de meios e liberdade de ação para conduzir uma proteção, se não totalmente efetiva, pelo menos presente e atuante. A Brigada de Intervenção da Força Militar da MONUSCO é a mais recente experiência político-militar inserida na longa produção de respostas de missões de paz a desafios impostos por ameaças contra civis. Até o presente momento, um absoluto sucesso naquilo que seu mandato propôs.

REFERÊNCIAS

UNITED NATIONS. **Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel**. New York, 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. **Policy on Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres**. New York, 2006.

_____. **Study on Military Capability**. New York, 2013.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **Generic Guidelines for Troop Contributing Countries Deploying Military Units to the United Nations Peacekeeping Missions**. New York, 2008.

_____. **Policy on Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations**. New York, 2008.

_____. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)**. New York, 2008.

_____. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping**. New York, 2009.

_____. **Lessons Learned Note on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations: Dilemmas, Emerging Practices and Lessons**. New York, 2009.

_____. **Policy on Support to Military and Police Pre-Deployment Training for UN Peacekeeping Operations**. New York, 2009.

_____. **Monitoring and Reporting Mechanism (MRM) on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict**. New York, 2010.

_____. **Mission Start-up Field Guide**. New York, 2010.

_____. **Note, Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations**. New York, 2010.

_____. **Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations**. New York, 2010.

_____. **Policy on Joint Operations Centres (JOC)**. New York, 2010.

_____. **Policy on Joint Mission Analysis Centres (JMAC)**. New York, 2010.

_____. **Policy on Training for all United Nations Peacekeeping Personnel**. New York, 2010.

_____. **The Contribution of UN Peacekeeping to Early Peacebuilding: A DPKO-DFS Strategy for Peacekeepers**. New York, 2011.

_____. **UN Protection of Civilians PDT Standards Operational Level**. 1st Edition. New York, 2011.

_____. **Global Peacekeeping Training Needs Assessment, Final Report, 2012 - 2013**. New York, 2013.

_____. **Policy on Headquarters Self-Evaluation**. New York, 2013.

_____. **Policy on Mission Evaluation**. New York, 2013.

_____. **UN Tactical Level Protection of Civilians Training Module**. New York, 2013.

_____. **Concept Note on Robust Peacekeeping (Draft)**, New York. UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **Independent Joint Study on Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations**, New York, 2009.

UNITED NATIONS. General Assembly. Resolution A/RES/49/37 of 09 December 1994. **Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all Their Aspects**. New York, 1994.

UNITED NATIONS. Integration Steering Group. **Policy on Integrated Assessment and Planning**. New York, 2013.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution S/RES/1296 of 19 April 2000. Protection of Civilians**. New York, 2000.

_____. **Resolution S/RES/1325 of 31 October 2000. Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations**. New York, 2000.

_____. **Resolution S/RES/1674 of 28 April 2006. Protection of Civilians**. New York, 2006.

_____. **Resolution S/RES/1894 of 11 November 2009. Protection of Civilians.** New York, 2009.

_____. **Resolution S/RES/2086 of 21 January 2013. The Importance of “Multidimensional” Approach to Peacekeeping.** New York, 2013.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY 2009 SUBSTANTIVE SESSION, Official Records of Sixty-third Session, Supplement No. 19 (A/63/19), 2009, New York. **Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group,** New York, 2009.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY SIXTY-SEVENTH SESSION and SECURITY COUNCIL SIXTY-EIGHTH YEAR, Agenda Item 69 – Promotion and Protection of Human Rights (A/67/775 – S/2013/110), 2013, New York. **Human Rights Due Diligence Policy on United Nations Support to non-United Nations Security Forces,** New York, 2013.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY FIFTY-FIFTH SESSION and SECURITY COUNCIL FIFTY-FIFTH YEAR, Item 87 of the Provisional Agenda – Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects (A/55/305 – S/2000/809), 2000, New York. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations,** New York, 2000.