

A IMPORTÂNCIA DA COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR NA PROTEÇÃO DE CIVIS EM OPERAÇÕES DE PAZ

Coronel Mauricio Valença da Cruz

O Coronel de Infantaria Valença é analista de doutrina no Centro de Doutrina do Exército. Foi declarado aspirante a oficial, em 1992, pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) estabelecimento de ensino no qual foi instrutor. É doutor em Ciências Militares, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, pós-graduado em Altos Estudos em Defesa, pela Escola Superior de Guerra. Foi aluno e instrutor da Academia de Guerra do Chile (ACAGUE), observador militar na Missão das Nações Unidas no Sudão, oficial de coordenação civil-militar do BRABAT na MINUSTAH e comandante do 15º Batalhão de Infantaria Motorizado (valencaeb@hotmail.com).



Com o término da Guerra Fria, houve uma acomodação de forças no sistema internacional e o surgimento de um ambiente multipolar, indefinido, difuso e instável, propiciando o aparecimento de conflitos gerados por questões étnicas, religiosas, políticas e tribais. Ao mesmo tempo, para além dos estados nacionais, ganharam crescente importância novos atores, nesse novo cenário, como as diversas organizações não governamentais (ONG) e organizações internacionais (OI); destacando-se, entre elas, a Organização das Nações Unidas (ONU), que passou a ter papel fundamental na busca de soluções para aqueles conflitos, particularmente, por meio de suas missões de paz.

No entanto, desde o início, percebeu-se que a ONU não estava preparada para atuar adequadamente nessa nova conjuntura; particularmente, na proteção da população civil. O genocídio de Ruanda, em 1994 - no qual os "hutus" exterminaram cerca de 800.000 pessoas da etnia "tutsi" - e a limpeza étnica ocorrida em Srebrenica (ex-Iugoslávia), em 1995, foram os dois fracassos mais emblemáticos das missões de paz da Organização - a qual chegou, ao final da

década de 90, desgastada politicamente e exaurida financeiramente.

A ONU, compelida por esses acontecimentos e pela opinião pública internacional, decidiu reavaliar seus métodos de condução das operações, visando a garantir maior proteção aos civis vítimas dos conflitos armados. Nesse sentido, após realizar uma profunda investigação doutrinária, durante o ano de 2000, concluiu a elaboração do relatório do "Painel das Nações Unidas sobre as Operações de Paz" - conhecido como "Relatório Brahimi" (nome adotado por ter sido liderado pelo embaixador argelino Lakhdar Brahimi). Um ano antes, já incluía, pela primeira vez em missões de paz, a proteção de civis - em inglês, *protection of civilians* (POC) - no mandato de uma missão, em Serra Leoa.

Desde então, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) fez da proteção dos civis um ponto focal naquelas operações; havendo, atualmente, mais de 95% das missões com esse tipo de mandato. No entanto, apesar dos progressos trazidos pelo Relatório Brahimi, ocorreram centenas de mortes de civis nas diversas missões, durante as últimas duas décadas, revelando vulnerabilidades no cumprimento dos mandatos.

Em suma, o Relatório Brahimi foi, sem dúvidas, um passo importante para a adequação das operações de paz em ambientes complexos, mas, no que tange à proteção de civis, o problema ainda está longe de ser resolvido. Nesse sentido, verifica-se que ainda há espaço para aperfeiçoamentos, particularmente, no que se refere aos planejamentos e à definição de papéis dos componentes civil e militar das operações, uma vez que insucessos nessas áreas acabam interferindo diretamente na eficácia da missão como um todo; bem como, na imagem

do país que envia contingentes para ela, como ação relevante de sua política externa.

A PROTEÇÃO DE CIVIS

Em 2015, a ONU publicou a “Política para Proteção de Civis na Manutenção de Paz”. Tal documento serve de base para o cumprimento das missões com mandato de proteção de civis e deve ser lido em conjunto com as Diretrizes do *Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* e do *Department of Field Support (DFS)* sobre a Implementação de Mandatos de Componentes Militares das Operações de Manutenção da Paz e as diretrizes desses mesmos departamentos sobre a dissuasão e uso da força militar nessas operações, entre outros.

A “Política para Proteção de Civis na Manutenção de Paz” dá a seguinte definição para proteção de civis:

“todos os meios necessários, incluindo o uso da força letal, visando a prevenir ou responder a ameaças de violência física contra civis, dentro das capacidades e áreas de operações, e sem prejuízo da responsabilidade do governo anfitrião” (UNITED NATIONS, DPKO/DFS, 2015, p. 5).

Normalmente, a coordenação de tais atividades é realizada principalmente pela seção de assuntos civis (*civil affairs section*), no nível operacional. Nesse contexto, os militares atuam no nível tático e apoiam as ações humanitárias por meio da célula de coordenação civil-militar (*CIMIC*) [1].

Nos mandatos das missões da ONU, a proteção de civis sempre é uma tarefa prioritária, considerada fundamental para o sucesso de qualquer uma delas. Cabe ressaltar o exemplo da Missão das Nações Unidas para Estabilização da República Democrática do Congo (*Mission de l’Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo - MONUSCO*, na sigla em francês), enquadrada na categoria de uma operação de manutenção da paz robusta.

De modo inédito, devido a violência existente no país, particularmente em sua porção oriental, foi criada nessa missão uma Brigada de Intervenção (contingente com aproximadamente 6 mil militares), com o objetivo de realizar operações ofensivas direcionadas a grupos rebeldes responsáveis por massivas violações dos Direitos Humanos (DH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH).

Dentro desse contexto, a organização estabelece, por meio da Política para Proteção de Civis, princípios que devem ser seguidos pelos componentes da missão. Primeiramente, as ações devem ser baseadas nas leis do Direito Internacional Humanitário e devem reforçar e complementar a proteção dos Direitos Humanos. Além disso, a proteção de civis terá sempre prioridade e deverá haver proatividade, de modo a prevenir possíveis ataques à população. Os componentes da missão (civil, militar e policial), em todos os níveis, devem atuar de modo coordenado com os atores humanitários e com o governo local, o que torna a missão bastante complexa. No entanto, a atuação de militares, quase que exclusivamente no nível tático, tem dificultado essa coordenação.

Nesse contexto, essa política ainda prevê quatro fases de resposta às ameaças contra a integridade de civis que, de acordo com o nível de ameaça, podem ser: a prevenção, quando a ameaça não é clara; a preempção e a resposta, ambas quando a ameaça é identificada; e a consolidação, quando a ameaça foi extinta. Em todas as fases, fica evidente que haverá ações tanto de militares quanto de civis.

A figura abaixo define a estrutura de uma missão da ONU, de acordo com os seus 3 níveis:

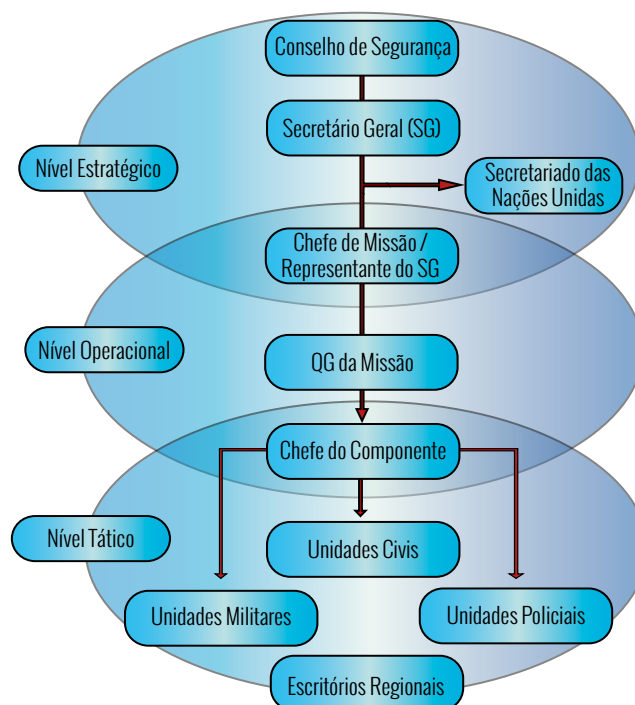


Figura 1 - Hierarquia, comando e controle das operações de paz da ONU

De acordo com a figura 1, verifica-se que o componente militar se encontra no nível tático, estabelecendo contato direto com a população e seus líderes comunitários, cabendo a ele a missão principal de protegê-los contra a violência física. Aos civis, cabe o estabelecimento de ligação com os órgãos externos e o planejamento das atividades de proteção de civis no âmbito de uma missão.

Ressalta-se que as unidades militares não possuem, dentro dessa estrutura, relacionamento direto com o nível operacional e tampouco com o *UN Country Team (UNCT)* [2] e as ONGs presentes no ambiente operacional.

Ambos os documentos discutem a proteção de civis durante operações militares e missões de paz, definindo três componentes: entender os riscos civis; conduzir operações para proteger os civis; e moldar um ambiente de proteção.

A proteção de civis é definida como:

“os esforços para reduzir os riscos de violência contra civis, garantir seus direitos de acesso a serviços e recursos essenciais e contribuir para a criação de um ambiente seguro, estável e justo para os civis a longo prazo” (US ARMY PKSOI, 2018, p. 3).

Assim, a proteção de civis, na doutrina americana, abrange um sistema de segurança humano amplo, incluindo a garantia de acesso a recursos básicos e a proteção dos direitos humanos.

Quanto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ela também possui uma doutrina própria, baseada na “*NATO Policy for the Protection of Civilians*”.

Segundo a Organização:

“A proteção de civis (pessoas, objetos e serviços) inclui todos os esforços para evitar, minimizar e mitigar os efeitos negativos que possam surgir das operações militares sobre a população civil e, quando aplicável, proteger civis de conflitos, violência física ou ameaças de violência física por outros atores, incluindo o estabelecimento de um ambiente seguro e protegido” (US ARMY PKSOI, 2018, p. 173).

O conceito da OTAN inclui três linhas de esforço que se completam mutuamente:

- mitigar o dano: focada em prevenir, parar e impedir ações que causem danos diretos ou indiretos

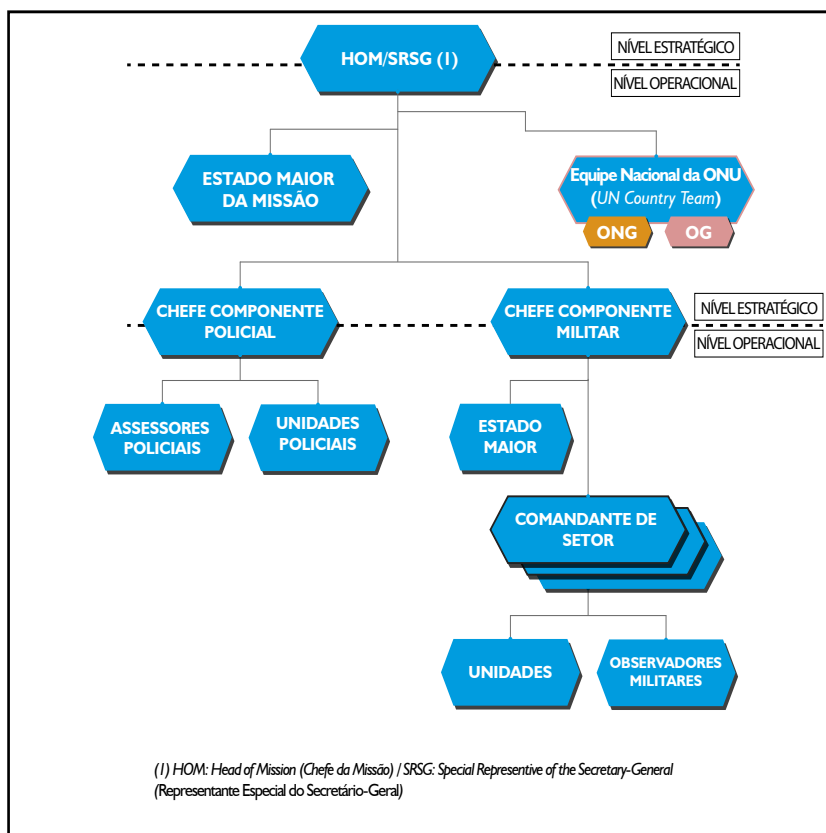


Figura 2 - Estrutura de uma missão multidimensional da ONU

Outros documentos a serem considerados nesta análise é a doutrina sobre proteção de civis dos Estados Unidos da América (EUA), que é baseada no *Protection of Civilians Military Guide*, publicado pelo *U. S. Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI)*, e no Manual ATP 3-07.6 *Protection of Civilians*, do Exército dos EUA.

aos civis;

- facilitar o acesso às necessidades básicas: focada em apoiar a população civil e atores humanitários; e

- contribuir para um ambiente seguro e protegido: focada em apoiar o desenvolvimento do governo anfitrião e de suas instituições.

Um quarto elemento - entendendo o ambiente humano - aplica-se a todas as três outras áreas, proporcionando um processo contínuo de observação, percepção e interpretação de um conflito ou crise.

Desse modo, como termo de comparação, a doutrina da OTAN assemelha-se à americana, prevendo uma proteção de civis ampla, conforme verifica-se na figura 3.

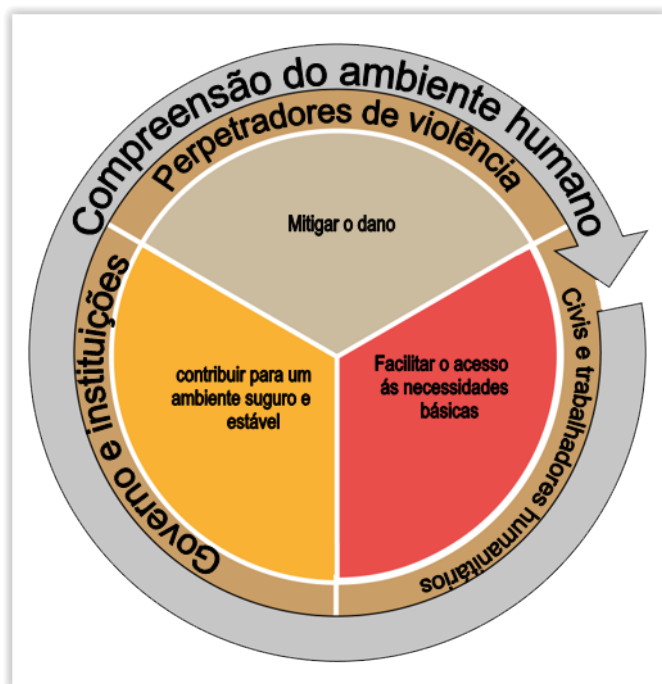


Figura 3 - Proteção de civis, segundo a OTAN

Quanto ao Brasil, apesar de ainda não possuir uma doutrina própria de proteção de civis, o país atuou, nos 13 anos de missão no Haiti, de uma maneira mais abrangente e inclusiva, de modo semelhante às doutrinas dos Estados Unidos da América (EUA) e da OTAN, sendo alvo de elogios por parte da comunidade internacional.

Constata-se que as doutrinas dos EUA e da OTAN estão relacionadas ao braço militar em operações regulares ou de paz, incluindo tarefas em todos os níveis. Já a doutrina da ONU tem dificuldade na identificação da responsabilidade de cada componente – civil, militar ou policial –, criando uma área de indefinição para a ação desses contingentes. Os dois últimos, pela própria organização das missões de paz, são colocados, quase que exclusivamente, no nível tático, ficando

ausentes dos planejamentos das atividades de proteção de civis e do estabelecimento de parcerias com órgãos externos à missão, como agências governamentais e humanitárias.

A ausência dos militares e policiais no nível operacional (como é o caso das missões de paz da ONU), onde são realizadas as coordenações com as principais lideranças dos atores externos à missão, tende a comprometer a eficiência e a eficácia no cumprimento dos objetivos relativos à proteção de civis. Ademais, a falta de conhecimento do *modus operandi* e da capacidade dos militares pode trazer equívocos ao planejamento, caso seja realizado somente pelos civis.

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA PROTEÇÃO DE CIVIS

A experiência em missões de paz mostra que o comportamento humano é, muitas vezes, imprevisível, havendo mudanças radicais no ambiente operacional, que passa da calma à crise de maneira abrupta. Tal característica determina a necessidade de proatividade no campo informacional e no estabelecimento de parcerias e planos de contingência para enfrentar os problemas relacionados à violência contra civis.

Essa necessidade, no entanto, não diz respeito somente aos militares, pois os atores envolvidos na proteção de civis, no sentido mais amplo, são numerosos e heterogêneos. Desse modo, torna-se um grande desafio estabelecer uma coordenação efetiva dos órgãos presentes no país hospedeiro, em função das tênues (ou, por vezes, inexistentes) relações hierárquicas ou funcionais, entre eles.

Como constatado anteriormente, na estrutura das missões da ONU, os contingentes militares e policiais atuam no nível tático. Nessa configuração, eles acabam por não estabelecer ligações com as lideranças decisórias de órgãos governamentais e agências humanitárias. No entanto, por atuarem em contato com a população, esses contingentes estabelecem

ligações informais com representantes das diversas agências e com líderes comunitários. Quando a coordenação das ações, no nível operacional ou superior, não é bem realizada, a consequência é a maior dificuldade de atuação de todos os atores no nível tático.

Pela grande visibilidade que possui, o componente militar é, muitas vezes, instado pela população a solucionar problemas para os quais não está inicialmente preparado (ou não tenha tal atribuição formal); isso ocorre devido à ausência de informações mais precisas, que deveriam vir dos níveis mais altos.

Um caso emblemático, ocorrido na Missão das Nações Unidas para Estabilização na República Centro-Africana (*MINUSCA*, na sigla em francês), demonstra bem essa situação [3]. Em novembro de 2016, após semanas de crescentes tensões, houve um confronto entre grupos armados que lutavam na cidade de Bria (localizada no centro do país). Enquanto o comando do componente militar buscava obter informações sobre o conflito recém-deflagrado, centenas de civis começaram a buscar proteção junto à base da ONU. Os poucos soldados que se encontravam no local passaram a realizar um cordão de isolamento para proteção da base e dos civis. Duas horas depois, o conflito terminou. No entanto, restaram 5 mil pessoas ao redor da base, que, apesar de não terem sofrido violência física, possuíam diversos tipos de necessidades básicas, como atendimento médico, água e comida. O componente militar necessitou agir isoladamente, improvisando um campo de deslocados, tendo em vista a falta de plano de contingência, que estabelecesse procedimentos, para todos os atores presentes na localidade. A falta desse apoio trouxe inúmeros problemas, como desentendimentos entre famílias na busca por supri-

Nos mandatos das missões da Organização das Nações Unidas (ONU), a proteção de civis sempre é uma tarefa prioritária, considerada fundamental para o sucesso de qualquer uma delas.

mentos e abrigos; provocando manifestações contra a missão da ONU e trazendo prejuízos à imagem da força perante a população local. A situação só foi estabilizada cerca de quarenta dias depois, após o recebimento de reforços materiais e com a chegada das instituições civis especializadas, entre elas o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Outra operação, que possui um mandato de proteção de civis desafiador, é a Missão das Nações Unidas do Sudão do Sul (*UNMISS*, na sigla em inglês). Há três principais desafios enfrentados para a proteção de civis naquele país africano: a restrição de acesso dos militares às localidades, que impedem a sua capacidade de executar o seu mandato

de POC; o clima político hostil, que, muitas vezes, resulta em um tipo de atuação de modo reativo; e a falta de capacidade logística, traduzida pelas limitações de capacidades e de recursos. Cabe ressaltar que há uma inter-relação entre os citados desafios, o que amplia as dificuldades de seu enfrentamento.

Em 2017, o *Senior Coordination Officer for the Relief, Reintegrate and Protection (RRP) section of UNMISS* destacou um exemplo das restrições existentes no Sudão do Sul, como: para se deslocar entre as cidades de Juba e Bentiu, em um itinerário de aproximadamente 1000 Km, é necessário passar por mais de 90 postos de controle (do governo, da oposição ou de grupos armados). Por inúmeras vezes, as forças da *UNMISS* foram impedidas de ir a lugares onde havia relatos de que civis estavam sendo assediados ou alvejados, ocorrendo o mesmo impedimento com os atores que prestam assistência humanitária.

Todas essas deficiências trouxeram reflexos diretos para a proteção de civis,

culminando com os violentos confrontos em Juba, em julho de 2016, que resultaram em mais de 300 mortes e 42 mil deslocados. Tal fato provocou uma vigorosa resposta do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A Resolução nº 2.304 do CSNU, de 2016, determinou o aumento dos níveis de força da *UNMISS*. Além disso, a ONU realizou uma investigação interna, que levou à demissão de um alto comandante militar da Força de Manutenção da Paz no Sudão do Sul. De acordo com um resumo executivo do relatório, a investigação especial concluiu que a falta de liderança e prontidão, por parte do pessoal sênior da missão, culminou em uma resposta caótica e ineficaz à violência.

Nesse caso, ficou evidente que o desempenho dos contingentes e sua disposição de se envolver proativamente no enfrentamento de ameaças aos civis ficam muito prejudicados, uma vez que a capacidade de agir e interpretar mandatos seria exclusiva dos comandantes da força (nível tático), sem a necessária assessoria e coordenação dos decisores do nível operacional.

Assim, quando ocorre um fracasso em termos de proteção de civis, a cobrança recai, inexoravelmente, sobre os militares. No entanto, constata-se que a própria estrutura das missões de paz da ONU relega os componentes militar e policial ao nível tático, excluindo-os dos processos de planejamento e de coordenação com órgãos governamentais e não governamentais. Desse modo, sem informações compartilhadas e atividades coordenadas, incluindo as humanitárias, dificilmente consegue-se a necessária proatividade, cabendo aos militares, na maioria das vezes, tão somente a tarefa de reagir no contexto de uma crise já iniciada.

Verifica-se, por exemplo, que nas missões de paz na República Centro-Africana e no Sudão do Sul nem sempre o que é acordado nos níveis estratégico e operacional é executado no nível tático. Assim, os problemas acabam por ocorrer neste último nível, no qual o componente militar está inserido.

Além da falta de coordenação entre os níveis tático e operacional, existe também

problema semelhante no relacionamento entre civis e militares. Ademais, a falta de capacidade de certos contingentes militares foi alvo de críticas da própria ONU.

A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR NO APOIO À PROTEÇÃO DE CIVIS

No final de 1995, tropas lideradas pela OTAN, na antiga Iugoslávia, atuaram sob a égide da ONU e, ao serem desdobradas, depararam-se com diversas organizações civis que agiam legitimamente na área, em condições de, inclusive, apoiar as ações das tropas. Essa situação determinou a necessidade do estabelecimento de uma doutrina que orientasse o trabalho conjunto entre a tropa e esses atores – a chamada cooperação civil-militar ou *civil-military cooperation* (*CIMIC*, na sigla em inglês).

No Brasil, o Exército Brasileiro publicou seu primeiro manual de cooperação civil-militar em 2017, valendo-se, em grande parte, da sua experiência de 13 anos no Haiti. De acordo com a doutrina brasileira, *CIMIC* tem a seguinte definição:

“caracteriza-se por atividades que buscam estabelecer, manter, influenciar ou explorar as relações entre as forças militares, as agências, as autoridades e a população em uma área operacional, contribuindo para atingir os objetivos militares e garantir um ambiente seguro e estável, de acordo com a natureza da missão” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2017, p. 1-3).

Compreende, entre outras, ações comunitárias e de coordenação com organizações não governamentais, organizações internacionais e, eventualmente, organizações governamentais.

O braço humanitário da ONU - o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (*UNOCHA* ou *OCHA*, na sigla em inglês) - adota outro termo – *Civil-Military Coordination* (*CM-COORD*), que também busca o diálogo e a interação entre os setores civil e militar, por julgar necessário para proteger e promover os princípios humanitários, evitar competições e perseguir objetivos comuns. Os contingentes militares das missões de paz também possuem um oficial de *CIMIC* em seus estados-maiores,

com o objetivo de facilitar a interface entre os componentes militar e civil, assim como com os atores humanitários e de desenvolvimento, para apoiar os objetivos da missão das Nações Unidas.

A ONU não define detalhadamente a maneira de atuar dos diversos contingentes. Assim, em cada força de paz, os contingentes agem conforme a doutrina de seus países. Essa indefinição não permite uma padronização de procedimentos, especificamente, nas relações civis-militares.

Atualmente, os diversos atores civis presentes em uma missão de paz exercem grande influência na consecução dos objetivos militares, sendo a recíproca também verdadeira. Sendo assim, a capacidade da tropa de interagir coordenadamente com o meio civil torna-se fundamental para o bom cumprimento de sua missão.

Doutrinariamente, a ONU prevê a utilização de forças militares e policiais civis em ações humanitárias, apenas como último recurso. Assim, a política da ONU peca por não considerar períodos e locais, nos quais os militares estão mais presentes que os civis, ou ainda pior, são os únicos representantes da ONU. Sendo assim, há necessidade de uma política mais flexível para que os civis e militares possam atuar com sinergia em todos os escalões.

Na *UNMISS*, a ausência de uma coordenação satisfatória entre civis e militares dificultou a efetiva proteção de civis. As estruturas de coordenação entre a *UNMISS* e os atores humanitários foram intencionalmente separadas. Representantes da missão, civis e militares, foram impedidos de participar dos *clusters*[4] por não serem considerados tecnicamente atores humanitários. Assim, não houve coordenação estratégica entre a comunidade humanitária e a *UNMISS*, havendo, somente, uma presença da *OCHA* dentro do modelo de integração “*onefoot in, onefoot out*” (um pé dentro, outro pé fora) – ou seja, a *OCHA* se comunicava, mas pouco coordenava com os órgãos humanitários.

Dentro da estrutura da *UNMISS* havia, também, um Grupo Técnico de Proteção de Civis, que realizava reuniões semanais, sendo este o único fórum onde existia uma interação com o componente militar. No entanto, como não havia contato direto entre os militares e as diversas organizações humanitárias, existia um desconhecimento mútuo das capacidades e intenções dos diversos atores presentes na área de operações.

Apesar do esforço da *UNMISS* em coordenar, a análise de entrevistas realizadas com representantes da comunidade humanitária [5] constatou a existência de desconfiança dos atores humanitários em relação aos integrantes da *UNMISS*. Com isso, a participação dos contingentes militares, sem coordenação com as organizações humanitárias, na assistência direta à população, foi alvo de duras críticas; redundando, ademais, na percepção dos atores civis de que os militares, em geral, possuíam pouco conhecimento dos princípios humanitários.

Na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (*MINUSTAH*, em francês), as tropas brasileiras, as quais são acostumadas a realizarem ajuda humanitária dentro do território nacional, definiram uma nova maneira de atuar, dividindo o espaço humanitário com outros atores, de modo harmônico, sendo sua atuação alvo de elogios dentro e fora da ONU. A coordenação civil-militar foi, em grande parte, responsável pelo êxito alcançado no país caribenho. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a atuação exitosa brasileira no Haiti definiu, no âmbito da comunidade internacional, o “*Brazilian way of peacekeeping*”, ou seja, o “jeito brasileiro de manter a paz” [6].

A identidade e a cultura nacionais, aliadas à formação militar de excelência, baseada nos pilares da hierarquia e disciplina, ajudaram também na definição desse *modus operandi* peculiar do soldado brasileiro. Em suma, essa maneira de atuar, tipicamente nacional, facilita em muito a obtenção do *soft power* das forças brasileiras em operações de paz, contribuindo para o sucesso da missão.

Com essas características, durante a missão no Haiti, o contingente realizou diversas atividades de *CIMIC*, como: reuniões com líderes comunitários/chefes de organizações; ações cívico-sociais (ACISO); projetos de cursos profissionalizantes para a população; e projetos de infraestrutura de apoio à comunidade – especialmente os *Quick Impact Project* (Projetos de Impacto Rápido). Os eventos foram realizados, normalmente, em parceria com organizações não governamentais, organizações internacionais e/ou organizações governamentais. As ações foram planejadas dentro da área de responsabilidade do Batalhão Brasileiro (*BRABAT*, na sigla em inglês), sendo priorizadas as áreas mais instáveis; o que redundou, muitas vezes, por questões de segurança, na ausência da participação do componente civil da *MINUSTAH*.

Além de proporcionarem benefícios ao povo haitiano, as atividades de *CIMIC* trouxeram reflexos positivos para as operações no país. A ágil comunicação, entre os líderes civis (comunitários e de agências) e os militares, permitiu a atualização do cenário de atuação das forças militares com grande rapidez. Apesar da coordenação civil-militar não visar à coleta de informes, várias ocorrências foram relatadas de imediato pelos líderes, tendo tornado mais rápido o ciclo da informação, permitindo, conseqüentemente, uma pronta resposta da tropa aos incidentes, evitando-se, assim, ações e ataques contra os civis.

Além disso, o apoio da população às atividades do *BRABAT* inibiu a ação das gangues. Em certas localidades, houve redução significativa dos crimes, após o incremento do número de patrulhas e de atividades de *CIMIC*.

A coordenação civil-militar contribuiu, ainda, para a projeção de uma imagem positiva da *MINUSTAH* e do Brasil perante a opinião pública internacional.

Não obstante o sucesso alcançado, constata-se que tal instrumento tem sido pouco ou mal utilizado nas operações de paz. Na própria missão no Haiti, que durou de 2004 a 2017, as relações, entre os níveis tático e operacional, nem sempre foram as melhores. Muitas vezes, não havia coordenação entre esses níveis, ocorrendo ainda uma grande diferença, qualitativa e quantitativa, entre as atividades realizadas pelos contingentes dos distintos países.

A *MINUSTAH* é um exemplo que realça a participação bem-sucedida do Brasil, mas os desafios para a proteção de civis continuam relevantes. Nas diversas missões de paz, verifica-se que a coordenação civil-militar não é, de um modo geral, priorizada, o que traz prejuízos ao cumprimento do mandato. Muitos contingentes até evitam atuar com civis e vice-versa, acarretando o indesejável aumento da desconfiança mútua.

Atualmente, as forças armadas brasileiras estão participando da operação humanitária chamada “Acolhida”, em Roraima, coordenando a entrada de imigrantes, na maioria venezuelanos, naquela região. Tal operação é uma das mais complexas da história da América Latina e as experiências que estão sendo adquiridas, em matéria de coordenação com organizações civis, tem servido para colher ensinamentos e aperfeiçoar a doutrina brasileira sobre o tema. Cabe ressaltar que as forças armadas brasileiras têm mostrado grande competência em coordenar as atividades com as diversas agências, comprovando sua aptidão para a coordenação civil-militar.

A ONU não define detalhadamente a maneira de atuar dos diversos contingentes. Assim, em cada força de paz, os contingentes agem conforme a doutrina de seus países. Essa indefinição não permite uma padronização de procedimentos, especificamente, nas relações civis-militares.

O fato dos militares estarem presentes nos níveis estratégico, operacional e tático facilita a obtenção da sinergia entre os militares e as diversas agências civis.

Segundo a doutrina, quando necessário, podem ser estabelecidos Centros de Coordenação Civil-Militar (C³M); locais esses, onde ocorrem as ligações e intercâmbio de informações, entre militares, organizações civis e autoridades locais. Tais centros são estabelecidos, normalmente, no nível operacional e são decisivos para o comando e controle (C²) das operações, facilitando, assim, o processo de tomada de decisões.

As principais funções dos C³M são: estabelecer pontos de contato, entre civis e militares; facilitar o intercâmbio de informações; aconselhar sobre a disponibilidade e a capacidade dos militares apoiarem as organizações civis; e fortalecer a legitimidade das forças militares perante as autoridades civis e a população local. Tais funções vêm sendo exercidas, de maneira exemplar, pelo componente militar brasileiro na Operação Acolhida. A realização de reuniões quinzenais, com representantes de mais de uma centena de organizações civis, mostra-se de grande relevância para o sucesso da operação, no ordenamento da fronteira, no abrigo e na interiorização dos imigrantes.

Com tudo isso, constata-se que a coordenação civil-militar é uma ferramenta que, quando bem usada, pode aumentar a eficiência e a eficácia da proteção de civis nas missões de paz da ONU. Ademais, o estabelecimento de C³M, no nível operacional, com a participação de atores civis e militares (incluindo as diversas organizações governamentais, internacionais ou não governamentais presentes no ambiente operacional), poderia contribuir para a promoção de um clima de confiança e comprometimento, entre todos os engajados, na proteção de civis. Desse modo, poderiam ser formadas redes de comunicações e planos de contingência, visando a atuação preventiva e reativa contra atos hostis a civis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da proteção de civis em missões de paz da ONU, não há um modelo de atuação sistematizado, que inclua os diversos atores presentes na área de operações. Ademais, a ausência de representantes dos contingentes militares na fase do planejamento, em particular no nível operacional, prejudica a atuação das forças militares, que passam a atuar predominantemente de forma reativa, comprometendo a eficácia da missão.

A proteção de civis ainda se constitui um desafio para as operações de paz, as quais, no futuro próximo, serão desdobradas em ambientes cada vez mais complexos, onde a presença de contingentes civis, com diferentes origens e interesses, prestam serviços a populações, cujas necessidades básicas vão da segurança ao apoio alimentar, passando pelas questões de gênero e a proteção infantil. Assim, o sucesso dessas missões dependerá, em grande parte, da capacidade de garantir tal proteção e apoio. Por outro lado, o fracasso de um contingente no cumprimento de missões de tamanha complexidade, ainda que seja consequência de um reconhecido problema estrutural da ONU ou da imprecisão de seus mandatos, teria reflexos negativos para além da própria missão de paz.

Para que o contingente cumpra com eficiência a missão de proteger civis, é fundamental que haja um engajamento das tropas dentro do espaço humanitário, promovendo o maior relacionamento do contingente militar com as diversas agências e com o governo local, em todos os níveis. Nesse sentido, a presença de um maior e mais qualificado efetivo de militares no nível operacional possibilitaria uma melhor coordenação e o compartilhamento de informações que auxiliariam na prevenção contra ações e ataques a civis, nas missões que o país participa.

A falta de coordenação, entre civis e militares, e de comunicação, entre os níveis operacional e tático, dificulta a tomada de

medidas preventivas por todos os atores presentes no ambiente operacional. Uma atuação conjunta, entre civis e militares, dentro do espaço humanitário, poderia mitigar tais óbices, pois haveria um maior comprometimento entre as organizações, que teriam missões bem definidas no esforço de proteger civis.

Nesse contexto, o emprego da coordenação civil-militar, de modo proativo, de maneira semelhante ao que foi realizado pelo contingente brasileiro na *MINUSTAH* e como está sendo realizado em Roraima (Operação Acolhida), surge como o melhor modelo de atuação para que haja uma proteção de civis, de forma efetiva, nas operações de paz.

Nesse sentido, a *CIMIC* é um instrumento que, se bem empregado, poderá trazer diversos benefícios para a proteção de civis, entre os mais evidentes: melhorar o compartilhamento de informações; estabelecer relações de confiança, entre os diversos atores; aumentar

o compromisso com a proteção de civis, no âmbito das OG, ONG e OI; permitir o conhecimento das capacidades mútuas; e incrementar os planos relativos à proteção de civis, nos níveis operacional e tático.

Por fim, para missões futuras, o estabelecimento de Centros de Coordenação Civil-Militar (C³M), no nível operacional, poderia facilitar o cumprimento do mandato pelas tropas e permitiria aperfeiçoar o relacionamento das tropas com as diversas organizações, governamentais e não governamentais, criando um ambiente de confiança mútua, facilitando a busca da unidade de esforços e evitando a duplicidade de ações. Dessa forma, os componentes civil e militar poderiam se complementar em suas potencialidades, garantindo aquilo que é um dos principais objetivos das forças de paz da ONU, qual seja: o alcance da máxima efetividade na complexa missão de proteção de civis.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, João Duarte. **O Direito de Intervenção Humanitária: o Genocídio na Bósnia e no Ruanda**. 2010. 123 f. Dissertação (Mestrado em História, Defesa e Relações Internacionais) - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010.
- ALLEN R.; ROSÉN F.; TARP K. Preparing for Protection of Civilians in United Nation Peacekeeping Operations. **Danish Institute for International Studies Report**. Copenhagen, 2016. Disponível em: http://pure.diiis.dk/ws/files/731173/DIIS_Report_2016_10_Web.pdf. Acesso em: 21 jul. 2018.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. A Norma de Proteção de Civis nas Operações de Paz da ONU: os mandatos robustos da década de 2000. **Revista Conjuntura Global**. Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 460–483, set./dez. 2016.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Divisão de Operações de Paz. **Relatório de efetivo no exterior**. Brasília, 31 de agosto 2018.
- _____. **Estratégia Nacional de Defesa/Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012.
- _____. **MD33-M-02: Manual de abreviaturas, siglas, símbolos e convenções cartográficas das Forças Armadas**. 3.Ed. Brasília, DF, 2008.
- CRUZ, Mauricio Valença da. **A preparação do contingente para integrar Força Internacional de Paz: uma proposta de preparo do contingente do Exército Brasileiro, em missões de paz sob a égide da ONU, com enfoque na Coordenação Civil-Militar (CIMIC)**. 2010. 268 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010.
- _____. A influência da identidade e da cultura brasileiras na obtenção do soft power das Forças Armadas. **Caderno de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro [no prelo].
- CRUZ, Mauricio Valença da; PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. A interação com Organizações Não Governamentais em Operações de Paz. **Revista A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, p. 25-36, jul./set. 2011.
- EMMA, Kenny. **The protection of civilians: challenges for UNMISS**. Paper (Bachelor degree). Lund University. Lund, 2017. Disponível em: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8911031&fileId=8923602>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- EXÉRCITO BRASILEIRO. Comando de Operações Terrestres (COTER). **EB 70-MC-10.221: Cooperação Civil-Militar**. Brasília. 2017.
- _____. **Relatório de Final de Missão: 20º Contingente, Haiti, dezembro de 2014**.
- FETT, Priscila. Tudo novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations? **Revista de Direito Internacional**. Brasília, vol. 10, n. 2, p. 169–182, 2013.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Lessons Learned from South Sudan Protection of Civilian Sites 2013–2016**. Genebra, 2016. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/if_we_leave_0.pdf. Acesso em: 14 jul. 2018.

LYNCH, C.; O'GRADY, S. South Sudan Rejects U.S Pushfor More Peacekeepers Despite Bloodshed. **Foreign Policy magazine**. Washington, 10 ago. 2016. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2016/08/10/south-sudan-rejects-us-push-for-more-peacekeepers-despite-bloodshed/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

LYNCH, C. U.N. Chief Fires His Top Peacekeeping Commander in South Sudan. **Foreign Policy magazine**. Washington, 1 nov. 2016. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2016/11/01/u-n-chief-fires-his-top-peacekeeping-commander-in-south-sudan/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MACEDO G.; AGUILAR S.; NABUCO P.; OLIVEIRA R. A Proteção de Civis: da teoria à prática. In: Workshop Nacional da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operação de Paz – REBRAPAZ, 2017. **Resumo**. Rio de Janeiro, 2017.

MARSON, Ana Carolina de Araújo. **Uma análise crítica do conceito “Responsability to Protect”**. 2010. 90 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Relações Internacionais) -Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado. São Paulo, 2010.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **AJP 9: NATO Civil-Military Co-operation Doctrine**. Bruxelas, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informações das Nações Unidas (UNRIC). **Conselho de Segurança afirma, pela primeira vez, a “responsabilidade de proteger” os civis**. [S.I.], 28 abr. 2006. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/direitos-humanos-actualidade/1588>. Acesso em: 15 jul. 2018.

PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**. Belo Horizonte, vol. 7, n. 1, p. 3–19, jan./jun. 2012.

REYNAERT, Julie. MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus – **Interns & Volunteers Series of International Peace Information Service – IPIS**. Washington, 2011. Disponível em: <https://docplayer.net/38246407-Monuc-monusco-and-civilian-protection-in-the-kivus.html>. Acesso em: 12 jul. 2018.

REZENDE, Amanda. **Ruanda: genocídio e mídia: as Relações Internacionais e a Comunicação Social**. 2011. 230 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations (DPKO) / Department of Field Support (DFS). **Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC) Policy**. New York, 2010.

_____. **The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Policy**. New York, 2015.

_____. **United Nations Force Headquarters Handbook**. New York, 2014.

_____. **UN Peacekeeping PDT Standards, Core Pre-Deployment Training Materials**. New York, 2009.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations (DPKO) / Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). **Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges**. New York, 2009.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations (DPKO). **Specialised Training Materials on Child protection for UN Peacekeeper**. New York, 2014.

_____. **UN Peacekeeping Standards, Specialized Training Material for Military Staff Officers**. New York, 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly (GA) / Security Council (SC). **High-Level Independent Panel on UN Peace Operations Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People** (UN Doc. A/70/95-S/2015/446). New York, 17 ago. 2015. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446. Acesso em: 14 jul. 2018.

UNITED NATIONS. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). **UN CM-Coord Field Handbook**. Genebra, 2015.

UNITED NATIONS. Security Council (SC). **Executive Summary of the Independent Special Investigation into the violence which occurred in Juba in 2016 and UNMISS response**. New York, 1 nov. 2016. Disponível em: http://www.un.org/News/dh/infocus/sudan/Public_Executive_Summary_on_the_Special_Investigation_Report_1_Nov_2016.pdf. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. **Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo**. New York, 5 jan. 2018. Disponível em: https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1746531_05012018_ev.pdf. Acesso em: 15 jul. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM) / United Nation Human Rights Office of High Commissioner (UNOCHA). **Protection of Civilians: Building the Foundation for Peace, Security and Human Rights in Somalia** (Report). Mogadíscio, 2017. Disponível em: https://unsom.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_report_20171210_2.pdf. Acesso em: 15 jul. 2018.

US ARMY. **ATP 3-07.6: Protection of Civilians**. Washington. 2015.

U. S. ARMY PEACEKEEPING AND STABILITY OPERATIONS INSTITUTE (PKSOI). **Protection of Civilians Military Reference Guide**. Carlisle, ed. 2, 2018.

WENDY Fenton; LOUGHNA, S. **The search for common ground: civil–military coordination and the protection of civilians in South Sudan**. Working paper. Humanitarian Policy Group (HPG) Oversea Development Institute.

London, 2013. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8784.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

WILLMOT Haidi, SHEERAN Scott. The protection of civilians mandate in UN peacekeeping operations: reconciling protection concepts and practices. **International Review of the Red Cross**. Cambridge, n.95, p. 517-538, 2013.

NOTAS

[1] A ONU utiliza a nomenclatura coordenação civil-militar (CIMIC), que foi adotada neste trabalho. A OTAN e o Exército Brasileiro utilizam a terminologia cooperação civil-militar (CIMIC). A função da CIMIC, em todas as organizações, é similar (nota do autor).

[2] A Equipe das Nações Unidas para o País (UNCT) existe em 131 países e engloba todas as entidades do sistema das Nações Unidas que realizam atividades operacionais para o desenvolvimento, emergência, recuperação e transição nos países do programa. O UNCT assegura a coordenação interinstitucional e a tomada de decisões no nível do país.

[3] Caso relatado pelo Tenente-Coronel Luiz Claudio Talavera de Azevedo, que integrou o Estado-Maior da MINUSCA, em entrevista realizada no dia 31 de julho de 2018.

[4] Grupos de organizações humanitárias, organizados dentro dos principais setores, como água, proteção, nutrição etc (Humanitarian Response, 2018).

[5] Entrevistas realizadas por Fenton e Lounghnan (2013) no trabalho acadêmico: *The search for common ground: civil-military coordination and the protection of civilians in South Sudan*.

[6] Viviane Balbino, Chefe da Divisão de Paz e Segurança Internacional do Ministério das Relações Exteriores, em entrevista realizada no dia 15 de agosto de 2018.

