

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

TC Art **PETER MELO DA SILVA**

**O uso da força nas Operações de Manutenção
da Paz da Organização das Nações Unidas
para proteção de civis**



Rio de Janeiro

2018

TC Art **PETER MELO DA SILVA**

O uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas para proteção de civis

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares.

Orientador: TC Inf CLÁUDIO **GADELHA** FERNANDES

Rio de Janeiro
2018

S586u Silva, Peter Melo da Silva

O uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas para proteção de civis. / Peter Melo da Silva . —2018.

47 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Cláudio Gadelha Fernandes
Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.
Bibliografia: f. 46-47.

1.OPERAÇÕES DE PAZ. 2. USO DA FORÇA. 3. PROTEÇÃO DE CIVIS.
I. Título.

CDD 341.113

TC Art **PETER MELO DA SILVA**

O uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas para proteção de civis

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares.

Aprovado em: _____ de _____ de _____ .

BANCA EXAMINADORA

CLÁUDIO GADELHA FERNANDES – TC
Presidente

CONRADO JOSÉ SALES MORORÓ – TC
1º Membro

ÂNGELO DE OLIVEIRA ALVES – TC
2º Membro

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pelas bênçãos que tem derramado sobre mim e minha família.

A minha esposa Terezinha, por suas demonstrações de amor incondicional, ao entender e apoiar a ausência que, muitas vezes, a realização deste trabalho impôs. Sem ela, nada faria sentido.

Aos meus filhos Rafael e Ana Clara, por suportarem, até mesmo sem compreender, minha prolongada ausência em momentos importantes de sua tenra idade. O carinho e amor de cada um de vocês a mim, me motivam cada dia mais a tornar-me uma pessoa melhor.

Aos meus pais, pela educação e formação que me proporcionaram. A distância que nos separa será incapaz de apagar o eterno amor e gratidão que tenho por eles.

Ao meu orientador, TC Cláudio Gadelha Fernandes, por apoiar-me durante a realização deste trabalho, orientando-me sempre de forma oportuna e encorajadora.

A todos os militares do CCEM1, pela amizade que se mantém fortalecida pelo grande apoio na realização desta pesquisa.

RESUMO

A dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), no ano de 1991, e o fim da bipolaridade mundial foram fatos históricos que coincidiram com a eclosão de guerras civis em diversos países do mundo. Esses conflitos, motivados por questões econômicas e ideológicas, têm ocorrido em países considerados pobres e têm sido marcados por violações aos princípios do Direito Internacional dos Conflitos Armados. Essa situação tem provocado uma nova participação da Organização das Nações Unidas, de forma a proteger as populações civis e a garantir o processo de estabilidade política. Dessa forma, nas atuais operações de manutenção de paz, a proteção de civis constitui-se papel central, colaborando para a manutenção da legitimidade e da credibilidade da ação internacional. As novas ações impostas a essas missões provocaram a crescente necessidade do uso da força para o cumprimento dos mandatos do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Dessa maneira, as forças de paz têm sido autorizadas a usar todos os meios necessários para alcançar seus objetivos. Entretanto, a sua atuação tem provocado críticas da comunidade internacional, uma vez que o uso da força pode gerar consequências imprevistas e indesejáveis para toda a operação. Esses questionamentos provocam a investigação de como o uso da força nas operações de manutenção de paz da ONU contribui para a proteção dos civis. Para isso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental baseada em documentos da Organização das Nações Unidas, Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, artigos acadêmicos e livros que tratam sobre o tema. O resultado indica que o uso da força tem desempenhado um papel significativo para a proteção de civis, contribuindo para o estabelecimento e manutenção de um ambiente seguro e estável no país anfitrião.

Palavras-chaves: operações de paz, uso da força, proteção de civis.

ABSTRACT

The dissolution of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) in 1991 and the end of world bipolarity were historical facts that coincided with the outbreak of civil wars in various countries of the world. These conflicts, motivated by economic and ideological issues, have occurred in countries considered to be poor and have been marked by violations of the principles of International Law of Armed Conflict. This situation has provoked a new involvement of the United Nations in order to protect civilian populations and ensure the process of political stability. Thus, in the current peacekeeping operations, the protection of civilians is a central role, helping to maintain the legitimacy and credibility of international action. The new actions imposed on these missions have brought about the growing need for the use of force to fulfill the mandates of the United Nations Security Council. In this way, peacekeepers have been allowed to use all the means necessary to achieve their goals. However, its performance has provoked criticism from the international community, since the use of force can generate unforeseen and undesirable consequences for the whole operation. These questions raise the question of how the use of force in UN peacekeeping operations contributes to the protection of civilians. For this, a bibliographical and documentary research based on documents of the United Nations, Resolutions of the United Nations Security Council, academic articles and books dealing with the subject was carried out. The result indicates that the use of force has played a significant role in protecting civilians, contributing to the establishment and maintenance of a secure and stable environment in the host country.

Keywords: peace operations, use of the force, protection of civilians.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 PROBLEMA.....	11
1.2 OBJETIVOS	11
1.2.1 Objetivo Geral	11
1.2.2 Objetivos Específicos	11
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	11
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	12
2. METODOLOGIA	13
2.1 TIPO DE PESQUISA.....	13
2.2 COLETA DE DADOS	14
2.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO	15
3 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU	16
4 A PROTEÇÃO DE CIVIS	20
4.1 OS PRINCÍPIOS E AS NORMAS DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO	20
4.2 A EMERGÊNCIA DA ONU.....	21
4.3 CONCEITO OPERACIONAL DO DPKO.....	26
4.4 DESENVOLVIMENTO DA ESTRATÉGIA DE PROTEÇÃO DE CIVIS	29
5 O USO DA FORÇA NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU ..	31
5.1 A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P).....	34
5.2 AS REGRAS DE ENGAJAMENTO	37
5.3 AS IMPLICAÇÕES DO USO DA FORÇA	39
6 CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

A Segunda Guerra Mundial foi o maior conflito armado conduzido em toda a história da humanidade. “Caracterizou-se pela ampla participação dos mais diversos países do mundo, sendo travada, efetivamente, em todos os continentes do planeta” (SARAIVA, 2008, p. 169).

O saldo de mais de 50 (cinquenta) milhões de mortos, entre combatentes e cidadãos civis, além dos horrores realizados contra grupos étnicos e religiosos, exigiu dos países vencedores, conforme afirma Seitenfus (2003), um esforço para a reorganização das relações internacionais, que deveriam, então, refletir a busca pela paz e segurança internacional.

Nesse sentido, a Carta das Nações Unidas, assinada no dia 26 de junho de 1945, caracteriza-se como marco normativo fundador da Organização das Nações Unidas (ONU). “Reunidos na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos da América (EUA), seus 51 (cinquenta e um) países membros fundadores, entre eles o Brasil, afirmavam o anseio em criar uma nova organização internacional, de característica universal e capaz de instrumentalizar as relações entre Estados no contexto do Pós-Guerra” (SEITENFUS, 2003, p. 111).

O artigo 1º desta Carta determina os propósitos e, portanto, os objetivos centrais das Nações Unidas:

Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim, tomar: coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz. [...] (Ibid., 1945, p. 5).

As operações de manutenção da paz constituem-se, assim, em uma das ferramentas mais utilizadas pela ONU para atingir seus objetivos. “Sua história remete ao envio de observadores militares para o Oriente Médio, a fim de acompanhar a aplicação do Armistício que pôs fim às hostilidades decorrentes da criação do Estado de Israel, em 1948” (UNITED NATIONS apud FAGANELLO, 013, p. 59).

Fontoura (2005, p. 34) afirma que a manutenção da paz pode ser definida como instrumento que:

[...] trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito.

Durante o período conhecido como Guerra Fria, as operações de manutenção da paz se limitavam à manutenção e à supervisão do cessar-fogo, de forma a proporcionar condições para que a esfera política, por intermédio de instrumentos pacíficos, pudesse pôr fim ao conflito (UNITED NATIONS, 2008, p. 20, tradução nossa).

Com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, e o fim da bipolaridade mundial, a estratégia da ONU para a promoção da paz mudou drasticamente, exigindo maior esforço por parte das Nações Unidas para sua resolução, bem como uma nova concepção doutrinária e organizacional para as missões de paz. A emergência de conflitos internos em países pobres, motivados por questões econômicas ou ideológicas, ensejou uma participação diferenciada das Nações Unidas, de forma a proteger as populações locais e a garantir o processo de estabilidade política (UNITED NATIONS, 2008, p. 20-21, tradução nossa). Nesse contexto, as operações de manutenção da paz passaram a incorporar diferentes elementos, caracterizando modelos complexos de atuação de atores governamentais e não governamentais.

O final da Guerra Fria coincidiu com o sensível declínio na incidência de conflitos entre Estados ao redor do mundo. Entretanto, as guerras civis internas passaram a constituir a maioria dos conflitos atuais (UNITED NATIONS, 2008, p. 21, tradução nossa). Esses conflitos têm sido marcados, sobretudo, pelo desrespeito aos princípios do Direito Internacional Humanitário (DIH), também conhecido como Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), com graves consequências para a população civil.

A proteção de civis constitui-se como aspecto central dessas operações e corrobora para a legitimidade e credibilidade de todo o sistema das Nações Unidas. A inabilidade das missões de manutenção da paz no passado, ao não evitar a ocorrência de violência contra civis, causou sérios danos à posição da ONU e ameaçou o crédito da prática da manutenção da paz como um todo (HOLT; TAYLOR; KELLY, p. 4, tradução nossa). As crueldades cometidas contra as

populações civis durante os conflitos em Ruanda e nos Bálcãs, durante a década de 1990, exigiram uma nova postura do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Assim, em 1999, a Missão de Assistência das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL) recebeu, por intermédio da Resolução nº 1270 do CSNU, a previsão expressa para proteger civis sob iminente ameaça de agressão física, devendo empregar, para este fim, todas as ações que se fizessem necessárias (Id., 1999c, p. 3, tradução nossa).

O Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, tendo absorvido as lições de Ruanda, concedeu parecer favorável ao mandato e sugeriu que regras de engajamento robustas poderiam ser necessárias (FINDLAY, 2002, p. 297, tradução nossa).

No que se refere ao uso da força nas operações de paz, “a definição corrente era que a força não deveria ser usada, exceto em autodefesa” (BRAGA, 2012, p. 56). Entretanto, durante a década de 2000, à medida que os desafios ao trabalho das missões de paz foram aumentando, as tropas também passaram a contar com a capacidade de usar a força em níveis cada vez maiores, sendo dotadas de armamentos cada vez mais poderosos. Mostrava-se, assim, a clara disposição da ONU e, especialmente, do seu CSNU, com o aval de seus Estados membros permanentes, de incrementar ações ofensivas nas operações de manutenção da paz, principalmente em prol da proteção de civis.

Nesse sentido, segundo Kelly (2013, p. 58): Um nível maior de força envolvido em uma missão, ainda que na defesa de seu mandato e de civis, tende a gerar uma percepção de menor imparcialidade e tende a reduzir o grau de consentimento do país anfitrião. Além disso, com essa nova concepção, “as ações das forças de paz passaram a interferir de forma mais frequente e decisiva no apoio humanitário, causando repercussões, obviamente, na própria proteção de civis” (BRAGA, 2012, p. 61).

Findlay (2002), nesse aspecto, afirma que o uso da força pelos componentes militares, longe de ser uma unanimidade, constitui-se como aspecto central e fonte de duradoura controvérsia nas operações de manutenção da paz.

A despeito das implicações em diversos campos, o uso da força na proteção de civis encontra ampla aceitação no seio da ONU e de seus países membros, como

ênfatiza Braga (2012, p. 63). O desafio que se coloca, pois, é determinar até que ponto o uso da força contribui, efetivamente, para a proteção dos civis ameaçados nas diversas ações em conflito ao redor do mundo.

1.1 PROBLEMA

O uso da força pode gerar consequências imprevistas e indesejáveis que, em vez de apresentar resultados positivos, contribuem para o agravamento da situação de conflito (BRAGA, 2012, p. 49). Assim, formula-se a seguinte situação problema: **em que medida o uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU contribui para a efetiva proteção de civis, uma vez que esses cidadãos vêm ganhando espaço e importância cada vez maior no seio da ONU?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Apresentar como o uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU contribui para a efetiva proteção de civis, a fim de alcançar a segurança e a paz no mundo.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a. Apresentar as finalidades e as Operações de Manutenção da Paz da ONU.
- b. Caracterizar a proteção de civis.
- c. Apresentar a importância do uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU para a proteção de civis.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação temporal da pesquisa deste trabalho iniciará com o estudo do fim da Guerra Fria e, em seguida, a utilização da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU, buscando a sua efetividade e o seu legado no processo de paz no mundo.

1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O uso da força por parte das tropas nas Operações de Manutenção da Paz da ONU envolve riscos que podem comprometer o andamento do processo de paz política em curso no país anfitrião. Assim, a correta compreensão de suas implicações é fundamental para o planejamento das ações, nos níveis estratégico e tático, a fim de que a força possa sempre ser preparada de forma precisa, proporcional e adequada (UNITED NATIONS, 2008, p. 35, tradução nossa).

Esta pesquisa apresentará como o uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU é importante para a proteção de civis, colaborando no aprimoramento do processo de planejamento das Operações de Paz da Força Terrestre Brasileira.

2 METODOLOGIA

A finalidade desta seção é apresentar, de forma detalhada, a sequência de procedimentos da presente pesquisa que proporcionará as condições para a correta solução do problema apresentado. Visa, portanto, especificar a metodologia científica empregada durante todas as fases do trabalho de pesquisa.

O tipo é a pesquisa aplicada com o objetivo de gerar conhecimentos para aplicação prática, direcionados a verificar a importância do uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU para a proteção de civis.

A técnica é a pesquisa bibliográfica, constituído de material publicado como manuais, publicações, artigos científicos, monografias e internet, a fim de colocar o pesquisador em contato direto com o material escrito sobre o assunto da pesquisa e permitir uma melhor compreensão do problema.

Desta forma, o caminho que se pretende percorrer para solucionar o problema da pesquisa, especificando os procedimentos necessários para alcançar os objetivos (geral e específicos) apresentados, está pautado numa sequência lógica.

Assim, será apresentada a concepção metodológica utilizada para desenvolver o trabalho, evidenciando-se os seguintes tópicos: Tipo de Pesquisa, Coleta de Dados e Limitações do Método. (BRASIL, 2012k, p. 17).

Segundo NEVES e DOMINGUES (2007, p. 46 e 47): “A pesquisa científica é a realização concreta de uma investigação planejada e desenvolvida de acordo com as normas consagradas pela metodologia científica. Tal metodologia deve ser entendida como um conjunto de etapas dispostas de forma lógica que você deve vencer na investigação de um fenômeno. Neste sentido, a metodologia mais adequada a um estudo vai depender do objeto de estudo e do objetivo que pretendemos alcançar”.

2.1 TIPO DE PESQUISA

Quanto à forma de abordagem, segundo Neves e Domingues (2007, p. 47), esta pesquisa é qualitativa, pois os fatores políticos e militares cercam as dificuldades enfrentadas nos assuntos estudados neste trabalho, estando a subjetividade sempre presente.

Segundo Minayo (2004), citado por Neves e Domingues (2007, p. 56), há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa, não requerendo, portanto, o uso de métodos e técnicas estatísticas, fazendo com que o pesquisador oriente a análise dos seus dados indutivamente.

Segundo a taxionomia de Vergara (2009), a presente pesquisa também é descritiva, explicativa, bibliográfica e documental:

- Descritiva, porque descreve os aspectos gerais dos assuntos estudados, concepções, benefícios, missões e objetivos.

- Explicativa, porque procura esclarecer a importância do uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU para a proteção de civis.

- Bibliográfica e documental, porque tem sua fundamentação teórico-metodológica na investigação dos conhecimentos disponíveis em livros, revistas, jornais, manuais e artigos de acesso livre ao público em geral.

2.2 COLETA DE DADOS

Com a finalidade de explicar o fenômeno investigado a partir de referências teóricas já documentadas, bem como levantar os conhecimentos produzidos sobre o objeto de estudo, foram seguidos os seguintes passos, conforme o Manual Escolar Trabalhos Acadêmicos na ECEME (BRASIL, 2004, p.23-24):

- levantamento da bibliografia e de documentos pertinentes;
- seleção da bibliografia e dos documentos;
- leitura da bibliografia e dos documentos seleccionados.

Dessa maneira, não é necessário realizar pesquisa de campo, por meio de questionários, uma vez que a pesquisa bibliográfica é o suficiente para a pesquisa deste trabalho.

2.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Segundo Oliveira et al. (2013, p. 00930-00931), a despeito do método qualitativo apresentar potencial para atender os objetivos de pesquisa, faz-se necessário reconhecer também que possui limites em sua utilização.

As maiores críticas aos estudos qualitativos são a falta de procedimentos rigorosos para guiar a correlação dos achados e a falta de regras precisas sobre as técnicas empregadas. Cada observação é única, depende do objeto, do investigador e do participante.

Outra limitação apontada é que tanto os investigadores como investigados são agentes, o que implica no risco de perder a objetivação, estando em jogo a subjetividade do investigador. Além disso, pode haver redução da compreensão do outro e da realidade a uma compreensão introspectiva de si mesmo (familiaridade/estranhamento); e, representatividade da fala individual em relação a um coletivo maior (chegar o que é dito com o que é feito, celebrado e/ou está cristalizado).

Oliveira et al. (2013, p. 00931) ainda afirma que, independente da abordagem utilizada, o pesquisador precisa ter claro que os resultados serão sempre uma das “verdades” possíveis acerca do fenômeno estudado.

Assim, entende-se que o método adotado pelo pesquisador deve ser exequível e apropriado ao objeto da investigação, guardando coerência epistemológica desde a escolha do referencial, das técnicas de coleta até a forma com que os dados serão analisados.

Por fim, pode-se afirmar que não há um método ideal que permita chegar a uma verdade absoluta, pois a realidade é complexa e, assim, não se pode ver, descrever ou descobrir a relevância teórica dos fenômenos em sua totalidade.

3 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

A manutenção da paz é um conjunto de atividades desenvolvidas pelas Nações Unidas e outros atores internacionais para manter a paz internacional e a segurança ao redor do mundo (UNITED NATIONS, 2008, p. 17, tradução nossa).

As ações das Forças de Paz passaram a interferir de forma mais frequente e decisiva no apoio humanitário, causando repercussões, obviamente, na própria proteção de civis (BRAGA, 2012).

A despeito da participação em Missões de Paz expressa na Carta da ONU, de acordo com Uziel (2010, p.18), as operações de manutenção de paz estão no âmago de um complexo mecanismo de segurança coletiva que é parte do funcionamento das Nações Unidas, e que hoje lida com alguns dos principais conflitos do mundo. Elas podem ser assim definidas como:

[...] operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportem periodicamente, que são financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO); englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa (Ibid., p.22).

A primeira operação de manutenção de paz sob a égide da ONU foi realizada em 1948, no Oriente Médio, na rivalidade entre árabes e israelenses, a fim de aplicar o Armistício, buscando por fim às hostilidades, que culminou com a criação do Estado de Israel.

Em seguida, a crise do Canal de Suez, em 1956, justificou nova atuação do sistema de segurança internacional, quando o presidente egípcio Gamal Abdel Nasser resolveu, em ato unilateral, nacionalizar o Canal de Suez, cujo controle ainda pertencia à Inglaterra. Várias negociações foram realizadas no âmbito das Nações Unidas, sem sucesso. “Tropas israelenses invadem assim, em outubro de 1956, o Egito e marcham em direção a Suez. Reino Unido e França, ambos em conluio com Israel, desembarcam suas próprias forças na região, com a suposta intenção de impedir a continuação das hostilidades” (UZIEL, 2010, p.43).

Após o êxito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) na crise do Canal de Suez, a ONU enfrentou, ainda em 1960, a crise do Congo. “Sucedendo a declaração de sua independência, uma desordem sem precedentes tomou conta do

país, ocasionando o envio de tropas belgas ao terreno, sem autorização do governo congolês, com o intuito de restaurar a ordem e proteger os cidadãos belgas que lá viviam” (Ibid., p. 62). Essa situação resultou na criação da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), por intermédio das Resoluções 143 e 145 do CSNU. Assim, constituiu-se a primeira missão de paz de larga escala autorizada pelas Nações Unidas. Como afirma Uziel (2010, p. 50) “os conceitos da missão de paz advindos da experiência adquirida na UNEF poderiam ser assim verdadeiramente testados”.

As operações de paz da ONU são concebidas como parte de um esforço internacional para ajudar países a realizar a transição entre o término do conflito armado e a paz sustentável. Em adição às tarefas de monitoramento e observação do cessar-fogo, tais missões recebem frequentemente o mandato para fornecer suporte operacional para as agências públicas nacionais; fornecer segurança para as instalações sensíveis do governo, portos e outras infraestruturas vitais; estabelecer as condições de segurança necessárias para o livre fluxo de pessoas, gêneros e assistência humanitária; e fornecer assistência para a desminagem humanitária (UNITED NATIONS, 2008, p. 23-24, tradução nossa).

Como importantes atores no processo de paz, as missões têm as seguintes funções:

- a) Criar um ambiente seguro e estável enquanto ocorrer o fortalecimento da habilidade do Estado em prover a segurança, com completo respeito ao *rule of law* e aos direitos humanos;
- b) Facilitar o processo político, promovendo o diálogo e a reconciliação e dando suporte ao estabelecimento da legitimidade e efetividade das instituições de governança;
- c) Prover a estrutura que permita às Nações Unidas e aos demais atores internacionais realizar suas atividades de forma coerente e coordenada (UNITED NATIONS, 2008, p. 23, tradução nossa).

Os custos financeiros e de pessoal dessas operações, bem como os riscos a que se sujeitam as tropas, é muito maior que nas operações tradicionais. Ademais, a complexidade das tarefas e a volatilidade da situação no terreno passaram a ser uma certeza. Com isso, “a emissão de mandatos arrojados tem sido uma prática reiterada do CSNU, constituindo-se uma regra, e não uma exceção” (FAGANELLO, 2013, p. 67).

Não obstante a complexidade dessas missões de paz, tanto o consentimento quanto a imparcialidade e o uso mínimo da força, consolidados a partir da

experiência da UNEF, continuam sendo princípios básicos e obrigatórios das operações de paz (Ibid., p. 68). Esses princípios são interrelacionados, mutuamente reforçados e é importante que sejam claramente entendidos por todos os envolvidos no planejamento e na condução das operações de manutenção da paz da ONU, para que possam ser aplicados de forma eficaz.

À luz da Doutrina Capstone (manual que fornece suporte e orientação quanto à preparação, planejamento e execução das missões de paz da ONU), esses princípios básicos podem ser assim definidos:

- Consentimento: as operações de manutenção da paz das Nações Unidas são estabelecidas com o consentimento das principais partes de um conflito. Isso requer o compromisso dos envolvidos com o processo político e traduz a concordância no estabelecimento da missão de paz. O consentimento confere às Nações Unidas liberdade de ação, tanto política como física, para conduzir suas atividades. Na falta da aceitação, as operações correm o risco de tornarem-se parte do conflito (UNITED NATIONS, 2008, p. 32, tradução nossa).

Deve-se observar, contudo, que o consentimento para o estabelecimento de uma operação de manutenção de paz não garante necessariamente que haverá consentimento a nível local, principalmente se as partes envolvidas estiverem divididas internamente ou tiverem fracos sistemas de comando e controle. As missões devem possuir, portanto, as capacidades política e analítica para lidar com situações nas quais há falta ou quebra do consentimento local. Como último recurso, em alguns casos, é requerido o uso da força.

- Imparcialidade: as operações de manutenção de paz devem implementar seus mandatos sem o benefício de qualquer parte no conflito. Imparcialidade é crucial para a manutenção do consentimento e cooperação entre os envolvidos. Entretanto, ela não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade.

As falhas na aplicação prática do princípio da imparcialidade podem comprometer a credibilidade e a legitimidade da operação de manutenção de paz, afastando o consentimento sobre sua realização. Nesse sentido, as ações devem ser conduzidas com transparência, abertura e efetiva comunicação, de forma a minimizar as oportunidades de manipulação das percepções contra a missão.

- Uso mínimo da força: o princípio do uso da força em legítima defesa remonta à história do estabelecimento da primeira operação de manutenção de paz com tropas armadas, em 1956.

Os ambientes nos quais as missões são estabelecidas são geralmente caracterizados pela presença de milícias, gangues criminosas e outros atores que podem colocar em risco o processo de paz ou, ainda, ameaçar a população civil. Nessas situações, o CSNU tem concedido mandatos potentes às operações de manutenção de paz, autorizando-as a usar “todos os meios necessários” para: deter as ameaças de rompimento do processo político, proteger civis sob iminente ameaça de agressão física e assistir às autoridades nacionais na manutenção da lei e da ordem. Utilizando-se da força na defesa de seus mandatos, essas operações têm alcançado sucesso na promoção de um ambiente seguro (UNITED NATIONS, 2008, p. 34, tradução nossa).

Deve-se considerar também que as operações de manutenção da paz não devem usar a força somente como último recurso, quando os outros métodos de persuasão tenham falhado. Seu objetivo fundamental é influenciar e impedir que perturbadores trabalhem contra o processo de paz ou venham a causar danos à população civil.

Desta forma, o uso da força deve ser sempre utilizada de forma precisa, proporcional e apropriada, com o princípio da mínima força necessária para a conquista do efeito desejado. Os julgamentos quanto à sua pertinência devem considerar aspectos como: capacidade da missão, opinião pública, impacto humanitário, segurança do pessoal e o efeito que essa missão terá sobre o consentimento da operação de paz.

4 A PROTEÇÃO DE CIVIS

Segundo o Direito Internacional Humanitário (DIH), civil é uma pessoa que não pertence às Forças Armadas de seu país.

Ainda, um dos princípios aceitos do DIH é que todo ataque direto a esses cidadãos é uma violação das leis consuetudinárias da guerra, a fim de se evitar o sofrimento dessas pessoas advindo dos conflitos armados, necessitando de proteção a ser concedida àqueles que, em uma situação de guerra, são incapazes de promover a sua própria defesa. Esse princípio se aplica a todos os beligerantes, embora haja controvérsias sobre a contabilidade das letalidades em certas guerras.

4.1 OS PRINCÍPIOS E AS NORMAS DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Um dos tratados formulados em Genebra, na Suíça, foi a primeira Convenção de Genebra, realizada em 1863, definindo as normas para as leis internacionais relativas ao Direito Humanitário Internacional. Foi uma iniciativa de Henry Dunant, um filantropo suíço, que foi motivado pelos horrores de que foi testemunha na Batalha de Solferino, em 1859, um combate decisivo da Segunda Guerra de Independência Italiana. Esses tratados definem os direitos e os deveres de pessoas, combatentes ou não, em tempo de guerra.

A I Convenção de Genebra foi o embrião da criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Essa instituição possui uma autoridade única sob a lei internacional humanitária para proteger a vida e a dignidade de vítimas de conflitos internacionais e internos, cooperando de forma decisiva para o desenvolvimento e a consolidação das normas do DIH.

À primeira convenção, somaram-se outras três:

- 1906 – estende as obrigações da primeira às forças navais;
- 1929 – diz respeito ao tratamento dos prisioneiros de guerra; e
- 1949 – fala sobre a proteção de civis em tempo de guerra.

De acordo com esta última Convenção, os civis são claramente protegidos de toda hostilidade:

- eles não podem ser sequestrados, para servir, por exemplo, de "escudos humanos";
- toda e qualquer medida de retorsão visando os civis ou seus bens é estritamente proibida; e
- as punições coletivas são estritamente proibidas.

Funda-se, assim, o DIH, um conjunto de leis que protege pessoas em tempos de conflitos armados. A aceitação dos Estados partes demonstrou que era possível adotar, nos tempos de paz, regras para atenuar os horrores da guerra e proteger àqueles afetados por ela.

Após a quarta Convenção, assinou-se Protocolos de Emendas às Convenções de Genebra, assinados em 1977, que aprofundaram os dispositivos que versam sobre proteção das pessoas civis em momentos de guerra, ressaltando a necessidade de se completarem as medidas adequadas ao reforço da sua aplicação.

Artigo 51.º

Proteção da população civil

1 - A população civil e as pessoas civis gozam de uma proteção geral contra os perigos resultantes de operações militares. De forma a tornar essa proteção efetiva, as regras seguintes, que se aditam às outras regras do direito internacional aplicável, devem ser observadas em todas as circunstâncias.

2 - Nem a população civil enquanto tal nem as pessoas civis devem ser objeto de ataques. São proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror entre a população civil (BRASIL, 1993).

Visando a adequar-se às novas características dos conflitos armados não internacionais, tais como guerras civis, que se proliferaram no contexto da Guerra Fria, o Protocolo II (1977) às Convenções de Genebra de 1949 passou a considerar esses conflitos, conduzidos por forças armadas dissidentes ou grupos armados dentro de um território nacional, como passíveis da aplicação das normas do DIH.

4.2 A EMERGÊNCIA DA ONU

Com o fim da Guerra Fria, marcado pela bipolaridade entre os EUA e a URSS, novos desafios surgiram para a ONU. Os conflitos armados emergentes desse período são marcados pelas violações dos direitos humanos, em

Estados com estruturas políticas obsoletas e incapazes de prover a segurança para os seus nacionais.

Nesses Estados, as perdas sofridas por civis são, normalmente, maiores que aquelas sofridas pelos portadores de armas. Dessa forma, o desenvolvimento dessa situação pode ser atribuído ao aumento do ódio religioso e étnico, à batalha pelo controle dos recursos naturais, à grande disponibilidade de armas, à proliferação de atos de terrorismo e à disseminação dos conflitos assimétricos (CICV, 2010).

Assim, a proteção de civis surge como temática central na ONU a partir do Boletim do Secretário-Geral das Nações Unidas (ST/SGB/1999/13), datado de 06 de agosto de 1999. O documento teve o propósito de estabelecer princípios e leis do DIH aplicáveis às missões de paz conduzidas pelas Nações Unidas.

Esse boletim determina que os dispositivos elencados deveriam ser aplicados nas missões em que forças da ONU atuam como beligerantes no conflito, bem como nas ações de imposição e manutenção de paz, onde o uso da força é permitido para a legítima defesa (UNITED NATIONS, 1999, tradução nossa).

Ainda, o Secretário-Geral chamou a atenção sobre a situação de que não há um dia sequer que não se apresentem evidências de intimidação, tortura e morte de civis indefesos em situações de conflitos armados. Estabelece, assim:

Seção 5

Proteção da população civil

5.1 As forças de paz das Nações Unidas devem fazer uma clara distinção, durante todo o tempo, entre civis e combatentes e entre objetos civis e objetivos militares. As operações de paz devem ser dirigidas somente contra combatentes e objetivos militares. Ataques contra civis ou objetos civis são proibidos [...]

[...]

5.3 As forças de paz devem tomar todas as precauções possíveis para evitar e, em qualquer atividade, minimizar a perda incidental de vidas civis, prejuízos aos civis ou às suas propriedades (UNITED NATIONS, 1999, tradução nossa).

Do exposto, a ONU passa a reconhecer a importância da observância do DIH em suas operações. A posição do Secretário-Geral representa uma clara evolução normativa ao equivar as forças de paz àqueles grupos armados nomeados pelas Convenções de Genebra, atribuindo-lhes a plena responsabilidade pela observância irrestrita dos princípios e normas do Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Com isso, observando que o número de civis afetados por elementos armados crescia significativamente, o CSNU reconheceu, por intermédio da Resolução nº 1265, de 17 de setembro de 1999, que esse aspecto prejudica o processo de paz

durável, para a reconciliação e para o desenvolvimento (UNITED NATIONS, 1999, tradução nossa). Em síntese, essa resolução determinava:

A referida resolução condenou os ataques a civis em conflitos armados, clamou aos Estados para que ratificassem os principais documentos internacionais de direitos humanos e de direito humanitário, exigiu a responsabilização, pelos Estados, daqueles que tivessem cometido crime de genocídio, crimes contra a humanidade e outras violações do direito humanitário, e enfatizou a importância do acesso livre e desimpedido do pessoal do alívio humanitário em conflitos armados. Por fim, ela formalizou a intenção do Conselho de Segurança de adequar os mandatos das operações de manutenção de paz de forma a melhor proteger os civis (FAGANELLO, 2013, p. 174).

Diante de tudo isso, observadores, advogados, juristas e Chefes de Estado dedicaram-se a definir o conceito de manutenção de paz aos novos desafios. Como demonstrado no mandato do CSNU, que instituiu a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL), em 1999, essa tendência começou a convergir em torno da ambição de capacitar as operações de manutenção de paz na proteção de civis vítimas de conflitos (HOLT; TAYLOR; KELLY, 2009, p. 18, tradução nossa). Seguindo a intenção evidenciada pela Resolução nº 1265, a UNAMSIL foi a primeira missão das Nações Unidas a conter a determinação expressa de proteger civis. Estabelecida pela Resolução 1270, de 22 de outubro de 1999, essa operação tinha em seu mandato:

Agindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, [...] UNAMSIL pode tomar as ações necessárias para garantir a segurança e a liberdade de movimento para seu pessoal e, dentro de suas capacidades de áreas de atuação, para proteger civis sob ameaça iminente de violência física, levando em consideração as responsabilidades do Governo de Serra Leoa e ECOMOG (UNITED NATIONS, 1999c, p. 3, tradução nossa).

A partir de então, foram estabelecidas expectativas da ONU para a operação de manutenção de paz. Com a permissão para tomar as ações adequadas, utilizando-se dos meios necessários, reservada às medidas de imposição da paz, a missão foi concebida na direção de uma atuação mais forte e intensa. Com isso, pretendia-se deixar claro que as tropas não estavam sendo mandadas para tornar o país mais seguro para os civis, mas para usar a força para proteger civis que estavam sob o risco de serem prejudicados (HOLT; TAYLOR; KELLY, 2009, p. 40, tradução nossa).

No ano de 2000, devido aos retrocessos observados na UNAMSIL, “o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, instituiu o *Panel on United Nations Peace Operations*, com a finalidade de revisar o papel das operações de manutenção de

paz. O painel foi presidido pelo Sr. Lakdhar Brahimi, ex-ministro das Relações Exteriores da Argélia” (FAGANELLO, 2013, p. 147).

O Relatório Brahimi, documento fruto desse painel de estudos, representou um marco para a nova era das operações de manutenção de paz da ONU, apresentando à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e ao CSNU os problemas estruturais, normativos, doutrinários e operacionais enfrentados pelas missões de paz (HOLT; TAYLOR; KELLY, 2009, p. 64, tradução nossa). Assim, esse relatório enfatizou o insucesso das operações ocorridas na década de 1990. Elas ocorreram em locais em que o conflito ainda não tinha sido resolvido e as partes envolvidas não demonstravam interesse em pôr fim às divergências. Desta forma, pode-se afirmar que “as operações de manutenção de paz na Somália, Bósnia e Ruanda não foram estabelecidas em situação de pós-conflito, mas, ao contrário, foram desdobradas com a finalidade de “criar” tal situação” (UNITED NATIONS apud FAGANELLO, 2013, p. 148).

As implicações do Relatório Brahimi foram claras quanto à proteção de civis, tanto em princípios quanto em requisitos operacionais:

Isto significa que as unidades militares das Nações Unidas devem ser capazes de defender-se, de defender outros componentes da missão e seu mandato. Regras de engajamento não devem limitar contingentes a responder ao fogo direcionado contra as tropas das Nações Unidas ou contra pessoas que devem ser protegidas, e, particularmente em situações perigosas, não devem forçar os contingentes das Nações Unidas a ceder a iniciativa a seus atacantes (HOLT; TAYLOR; KELLY, 2009, p. 40, tradução nossa).

Ademais, Faganello (2013, p.149) ainda destaca o seguinte trecho do United Nations: “aqueles capacetes azuis que testemunharem algum ato de violência praticado contra civis devem presumir-se autorizados a reprimi-los pelo uso da força.” Assim, pode-se considerar que aplica-se o princípio da imparcialidade, que prega o respeito aos princípios da Carta da ONU, favorecendo a expectativa de proteção criada na população, pelo simples fato de estarem no terreno.

No início do século XXI, conforme afirma Nunes (2014, p.5), no prosseguimento dos estudos e recomendações propostos pelo referido Relatório, e como reflexo dos acontecimentos internacionais (os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a guerra civil na República Democrática do Congo), novos ou reavivados conceitos ganharam força: planejamento e

integração dos componentes – civil, militar e policial das missões de paz; responsabilidade de proteger; *peacekeeping*; intervenção humanitária; inteligência nas missões; melhoria dos parâmetros operacionais de equipamentos e o uso de novas tecnologias; missões de paz com mandatos de longa duração e com objetivos de reconstrução nacional e proteção de civis.

O CSNU, em 2002, adotou o *Aide Memoire: for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict*, elaborado pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA). Este documento admite a necessidade dos mandatos atenderem a contextos específicos, propondo uma relação de assuntos a serem considerados pelo CSNU, quando de sua deliberação para estabelecimento de uma missão com emprego de tropas. Isso aparece na forma de dez títulos, que incluem: acesso a populações vulneráveis e segurança do pessoal envolvido em atividades humanitárias; atenção às necessidades de mulheres e crianças; desarmamento; desmobilização e reintegração de grupos armados; e desminagem (HOLT; TAYLOR; KELLY, 2009, p. 54, tradução nossa). O *Aide Memoire* já foi atualizado três vezes, tendo a última ocorrido em 2011. A Resolução 1674 do CSNU inseriu uma nova linguagem com o objetivo de garantir a implementação de mandatos para proteger civis:

Reafirma a prática de garantir que os mandatos das operações de manutenção da paz [...] incluam, quando apropriado [...], meios para observar (i) a proteção de civis, particularmente daqueles sob iminente ameaça de violência física dentro de suas zonas de operações, (ii) a facilitação para o fornecimento de assistência humanitária, [...], e expressa sua intenção em garantir que (i) esses mandatos incluam linhas de direção para que as missões atinjam seus objetivos, (ii) a proteção de civis é dada prioridade nas decisões sobre o uso das capacidades e recursos disponíveis, incluindo recursos de informação e inteligência [...] (UNITED NATIONS, 2006, p. 3-4, tradução nossa).

Com a Doutrina Capstone, editada em 2008, a proteção de civis ganhou mais relevância no Guia das Operações de Manutenção da Paz (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*). Afirmou-se a realidade de que a maioria das operações de manutenção de paz tem previsto em seus mandatos a autorização do CSNU para proteger civis que estejam sob iminente ataque, e de que, para a realização dessa tarefa considerada chave, é necessária uma ação coordenada entre os componentes civil, militar e policial (UNITED NATIONS apud FAGANELLO, 2013, p. 176).

Vale salientar que, desde 2002, as Regras de Engajamento (ROE) para as operações de manutenção de paz passaram a autorizar o uso da força para a proteção de civis. Os módulos de treinamento das Nações Unidas asseveraram, inclusive, que o respeito aos princípios básicos da manutenção da paz não justifica a inação em face das atrocidades e massacres cometidos contra civis (BLOCCQ apud FAGANELLO, 2013, p. 177).

Conclui-se, parcialmente, que as operações de manutenção de paz relacionam-se com a proteção de civis de três maneiras distintas: a missão pode ter como ideia central do mandato a proteção de civis; a missão de paz pode ter a proteção de civis como um de seus componentes; a missão pode ser orientada, por intermédio da tropa, a garantir a segurança e o livre acesso de agências humanitárias para que estas desenvolvam suas atividades e, conseqüentemente, protejam civis (BELLAMY; WILLIAMS apud FAGANELLO, 2013, p. 177).

4.3 CONCEITO OPERACIONAL DO DPKO

Desde 1999, com a autorização concedida à UNAMSIL a tomar as ações necessárias para defender civis sob a iminência ameaça de violência física, o CSNU emitiu dez mandatos para operações de manutenção de paz para esta tarefa. Com o passar dos anos, diversas concepções sobre proteção de civis estiveram envolvidas nessas missões, dificultando a clara visão sobre esse aspecto do mandato. Assim, um efetivo significativo de participantes dessas operações passou a sentir a necessidade de operacionalizar o conceito prático sobre a proteção de civis no contexto das Nações Unidas. A fim de responder a essa necessidade, o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) e o Departamento de Suporte de Campo (DFS) iniciaram o recolhimento das lições aprendidas pelos envolvidos nas missões e pelo componente policial, que contribuíram sobremaneira na implementação da proteção de civis nos mandatos do CSNU (UNITED NATIONS, p. 1-2, tradução nossa). Esse esforço corroborou com a publicação do Conceito Operacional do DPKO para a Proteção de Civis no Contexto das Operações de Manutenção de Paz sob a Égide da ONU, em 2010. O referido conceito operacional tem como principal objetivo:

6. [...] basear-se nas lições existentes e na experiência adquirida para (i) alcançar um entendimento compartilhado sobre a implementação da

proteção de civis nos mandatos das Nações Unidas, e (ii) identificar e organizar o conjunto de tarefas a serem conduzidas por essas missões dentro de uma estrutura conceitual clara, de forma a apoiar sua aplicação prática (Id., 2010a, p. 2, tradução nossa).

Esse conceito operacional tem base na ideia de que a proteção de civis deve refletir e sustentar-se nos princípios básicos das operações de manutenção de paz.

Ainda, reconhece que a proteção dos seus nacionais é responsabilidade do Estado anfitrião e que o apoio da ONU favorece ao governo local ratificar a sua autoridade e focar na reconstrução da nação e de suas instituições fundamentais.

O DPKO e o OCHA, em 2009, participaram de um estudo que proporcionou a fundamentação teórica para a elaboração desse Conceito Operacional. O trabalho intitulado *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations* (HOLT; TAYLOR; KELLY, 2009) concluiu, entre outros aspectos, que era necessário que o DPKO, em coordenação com demais atores envolvidos, criasse um conceito operacional para a proteção de civis; que era fundamental a inclusão da proteção de civis nos primeiros estágios do planejamento de uma operação de manutenção de paz; e que as missões de campo deveriam pautar-se em orientações escritas claras, para que os militares pudessem desenvolver suas estratégias de proteção.

Esse trabalho acadêmico também sinalizou que os atores, internos e externos às atividades conduzidas no campo, costumam assinalar três visões distintas sobre a proteção de civis nas operações de manutenção de paz. A primeira entende-se que a proteção compreende o amplo conceito de respeito aos direitos fundamentais do homem, contidos nas normas do DIH e nos direitos humanos, sendo compartilhado pela grande maioria dos grupos humanitários. A segunda acredita-se que a proteção de civis consiste, fundamentalmente, em proteção contra agressões físicas. Já a terceira salienta que a proteção de civis é inerente ao resultado esperado de uma missão, sendo redundante como uma tarefa específica do mandato.

Porém, o DPKO enfatizou que, para a formulação de seu conceito operacional, não se fazia necessária a comunhão completa desses paradigmas. O mais importante era que o DPKO e o DFS concebessem seu entendimento claro sobre a proteção de civis, de acordo com aquilo que as operações de manutenção de paz da ONU eram capazes de realizar. Assim, o conceito operacional leva em consideração todas as atividades de proteção

mandadas e assumidas pelas forças de paz, permitindo-lhes flexibilidade suficiente para os diversos contextos nos quais elas operam (UNITED NATIONS, 2010a, p. 3, tradução nossa).

Do exposto, são propostas três camadas de proteção que devem ser desenvolvidas pelas forças de paz, apoiando-se mutuamente e conduzidas de forma simultânea.

Camada 1: Proteção por meio do processo político. O conflito não possui solução militar, somente política; [...] 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 a 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, as atividades de peacebuilding (construção da paz) são planejadas e executadas para ter grande impacto nas causas do conflito [...] (NUNES, 2014, p. 7).

Para a consecução da segunda camada, é importante ressaltar que faz-se necessário um estreito relacionamento entre os componentes civil e militar da missão. “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 em quatro fases: prevenção, antecipação, resposta e consolidação” (NUNES, 2014, p. 7), conforme abaixo:

Fase 1 – Garantia e Prevenção. As medidas nesta fase são direcionadas para reassegurar a intenção de proteger a população local, por meio de atividades passivas e de rotina. [...]

Fase 2 – Antecipação. Onde as medidas da fase 1 forem insuficientes ou quando grandes riscos forem detectados, medidas de antecipação mais ativas devem ser requeridas. [...] Em relação aos componentes militar e policial, o posicionamento estratégico de tropas e o aumento do patrulhamento pró-ativo e de grande visibilidade podem ser considerados.

Fase 3 – Resposta. Quando a ameaça de agressão física contra civis for aparente, e se as ações conduzidas nas fases anteriores não forem suficientes, medidas mais ativas podem ser necessárias para dissuadir potenciais agressores de conduzir atos hostis. O posicionamento estratégico da polícia ou ação direta das forças militares devem ser considerados como uma opção, [...] ou o uso da força como último recurso quando a população estiver sob a ameaça iminente de agressão física. [...]

Fase 4 – Consolidação. Este conjunto de atividades é endereçado para a estabilização de uma situação pós-conflito. O objetivo é assistir a população local e as autoridades para que retornem ao estado de normalidade, e criar as condições para que o retorno da crise seja diminuído [...] (UNITED NATIONS, 2010a, p. 8-9, tradução nossa).

Pode-se concluir parcialmente que o documento do DPKO detalha um conjunto de atividades realizadas nas operações de manutenção de paz da ONU, que

ênfatiza a importância da proteção de civis, tais como: proteção contra violência física; criar condições para o desenvolvimento da ajuda humanitária; promoção e proteção dos direitos humanos.

4.4 DESENVOLVIMENTO DA ESTRATÉGIA DE PROTEÇÃO DE CIVIS

Em 2010, o DKPO elaborou uma Nota com Orientações para o Desenvolvimento de Estratégias de Proteção de Civis nas Operações de Manutenção de Paz da ONU. Este documento fornece parâmetros e considerações significativas ao desenvolvimento de estratégias para a proteção de civis, corroborando para a garantia da implementação dos mandatos para a proteção de civis, autorizados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Isso ocorreu fruto de observações do CSNU, por intermédio da Resolução nº 1894, na qual é enfatizada a necessidade da inclusão de estratégias para proteger civis nos planos operacionais das missões de paz. O processo de desenvolvimento dessas estratégias constitui uma oportunidade para tornar claros os papéis e responsabilidades entre os diversos atores à operação, de forma a melhor coordenar as ações de prevenção e resposta às agressões contra civis. Assim, todos os elementos envolvidos na proteção, incluindo os governos locais e a população civil, devem ser consultados quando desse processo, ainda que seu nível de envolvimento varie de acordo com o contexto político e operacional da missão (UNITED NATIONS, 2010b, p. 3, tradução nossa).

O planejamento para a proteção de civis inicia-se com o mandato do CSNU para a execução de uma operação de paz. Como afirmou Nunes (2014, p. 10), um mandato que determine especificamente a proteção de civis como tarefa trará uma linguagem objetiva, delineando condicionantes como: tomar as medidas necessárias para fazê-lo; fazê-lo dentro das áreas de responsabilidade da missão; fazê-lo dentro de suas capacidades; fazê-lo sem prejuízo da responsabilidade primária do Estado anfitrião. A partir desse mandato, é elaborado o Quadro de Trabalho de Integração Estratégico (*Integrated Strategic Framework – ISF*) e o Conceito da Missão (*Mission Concept*). Nesse documento devem estar contidas as tarefas de proteção de civis.

Por fim, essa atividade de Proteção de Civis (PoC) serão estudadas à luz do terreno para a produção da Estratégia de Proteção de Civis. Segundo Nunes (2014, p. 10), a Estratégia “será o documento norteador das tarefas, prospecção de cenários e definição de possibilidades e coordenação dos atores de proteção existentes na área da missão [...]” Cada missão desenvolve e adapta a sua própria estratégia para proteger civis, levando em consideração: seu mandato, lideranças, ameaças, vulnerabilidades e características da população, ambiente operacional, terreno e outros aspectos específicos da situação (UNITED NATIONS, 2013, p. 10, tradução nossa).

5 USO DA FORÇA NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

O entendimento da expressão “uso da força” nas operações de manutenção de paz é: “[...] consiste na aplicação de meios violentos por um sistema militar controlado politicamente” (KJEKSRUD apud BRAGA, 2012, p. 51). Segundo Braga (2012, p. 49), “possivelmente, uma das evoluções e mudanças mais significativas ocorridas durante essas seis décadas de existência das operações de paz diz respeito exatamente ao uso da força”. Entre os princípios estabelecidos pela Carta da ONU, ressalta-se que:

4. Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1945, p. 6).

Observa-se que o uso da força era condenado na nova Carta da ONU, à exceção das situações de autodefesa, detalhadas no artigo 51, e daquelas apresentadas em seu Capítulo VII, relativas às ameaças à paz, à sua ruptura e aos atos de agressão. Assim, as primeiras operações de manutenção de paz da ONU previam a não utilização do uso da força, preservando os propósitos estabelecidos em sua Carta.

Após a Guerra Fria, surgiu a nova forma das operações de manutenção de paz. “Esse período possibilitou grande ampliação da atuação da ONU na preservação da segurança internacional” (BRAGA, 2012, p. 54). As operações de paz passaram a ser empregadas em tarefas bem mais complexas e ambiciosas que aquelas para as quais foram inicialmente concebidas (TALENTINO apud BRAGA, 2012, p. 54), havendo uma demanda cada vez maior pelo uso da força.

Assim, em 1999, a UNAMSIL receberia o mandato para proteger civis, sendo autorizado pelo CSNU a empregar as “ações necessárias” para garantir a segurança e a liberdade de movimento para a sua força e para proteger os civis sob ameaça iminente de violência física (UNITED NATIONS, 1999c, p. 3, tradução nossa).

Os insucessos observados nas missões de paz na década de 1990, que chegaram ao auge com as catástrofes humanitárias ocorridas na Somália, em Ruanda e na Bósnia, levaram a ONU a promover um painel de debates, resultando no Relatório Brahimi (2000). Uma conclusão foi que seria necessário que as forças de manutenção de paz dispusessem dos instrumentos adequados, tanto em termos

do mandato, quanto em capacidade militar, para atuar em áreas mais complexas. Neste contexto, surgiu uma nova geração de operações de manutenção de paz, complexas e integradas, cujos mandatos passaram a estar amparados no Capítulo VII da Carta de São Francisco. Dessa forma, permitia a utilização de todas as medidas necessárias para a consecução dos objetivos, inclusive o uso da força (BELLAMY; WILLIAMS apud BRAGA, 2012, p. 55).

Recentemente, “a Doutrina Capstone, publicada em 2008, ampliou consideravelmente o conceito do uso da força, concebendo a sua aplicação para assegurar a execução de qualquer tarefa que esteja prevista no mandato” (BRAGA, 2012, p. 56). Dessa maneira, pode-se observar que existe predisposição da ONU e, em particular, de seu CSNU para fazer uso cada vez maior e frequente da força nas operações de manutenção de paz, sempre que for necessário, principalmente em proveito da proteção de civis.

As ações táticas, sobretudo as orientadas para a proteção de civis, dependem de um planejamento preciso e correto, que considere e identifique os riscos e ameaças no terreno, além da capacidade da missão em alocar seus recursos de forma racional.

A ameaça é o produto dos seguintes fatores relacionados aos agressores: capacidade, intenção e oportunidade. Os questionamentos a seguir podem auxiliar a identificação das características do agressor (UNITED NATIONS, 2013, p. 28, tradução nossa):

- Qual a motivação para a violência?
- A violência perpetrada contra os civis é essencial para a sobrevivência do grupo beligerante?
- O que o motivo da violência contra os civis nos fornece de informação para que a resposta seja necessária para a proteção?

Dessas perguntas, pode-se concluir que:

[...] (se a violência é estrategicamente usada contra comunidades específicas, então a dissuasão pode ser efetiva; mas se a violência é oportunista, então uma dissuasão efetiva iria requerer “um peacekeeper em cada vila e atrás de cada árvore”, e isto não é prático. Neste caso, seria necessário impor uma postura pró-ativa designada para retirar a iniciativa das forças beligerantes.) Note que a violência contra civis nunca é justificada, independente do motivo (UNITED NATIONS, 2013, p. 28-29, tradução nossa).

Segundo o cálculo para a determinação dos riscos, necessita-se observar as vulnerabilidades da população, que se baseiam nas características dos civis e nos fatores do ambiente operacional. Esses fatores podem ser assim definidos (Ibid., p. 33, tradução nossa):

- características individuais ou da comunidade: idade, sexo, etnia, afiliação política, religião e status social;

- fatores do ambiente operacional: as pessoas desalojadas ou refugiadas veem a sua vulnerabilidade aumentada. Além disso, outras características do ambiente operacional, tais como: posição geográfica, nível de urbanização, nível de autoridade do Estado e a sua capacidade na área considerada, infraestrutura e comunicações;

- acesso à assistência: capacidade que as pessoas, suas famílias e comunidades têm para acessar a assistência humanitária, considerando as barreiras linguísticas, a liberdade de movimento e as possíveis barreiras sociais e políticas para a comunicação com estrangeiros.

Entende-se que as ações militares devem ser orientadas para diminuir as ameaças caracterizadas pelo agressor, bem como a vulnerabilidade da população local. Para isso, atividades de patrulhamento, proteção de campos de refugiados, apoio à assistência humanitária, estabelecimento de zonas de segurança e engajamento com as lideranças locais podem contribuir para a redução da vulnerabilidade dos habitantes do país. Quando necessária, a força deve ser usada contra os perpetradores nas operações ofensivas, no estabelecimento de pontos de controle, no controle de infraestruturas estratégicas, no patrulhamento robusto e na captura de lideranças das milícias (UNITED NATIONS, 2013, p. 36, tradução nossa).

Conclui-se parcialmente que os riscos para a proteção de civis devem ser priorizados de acordo com a possibilidade relativa de ataque. Assim, os recursos, os investimentos e as capacidades da missão devem ser alocados de forma oportuna e em local adequado, evitando desperdício de meios e assunção de riscos desnecessários para a tropa.

5.1 A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P)

O entendimento da Responsabilidade de Proteger (*Responsability to Protect – R2P*) foi originalmente cunhado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, sigla em inglês) como:

Uma recente norma internacional, que determina que os Estados tenham a responsabilidade primordial de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, mas, quando o Estado falha na proteção de seus cidadãos, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional (INTERNACIONAL COALITION FOR THE RESPONSABILITY TO PROTECT apud FOLEY, 2013, p. 10).

A R2P permite a possibilidade de atuação da comunidade internacional, normalmente armada, nos países nos quais sejam observadas graves violações dos direitos humanos contra as populações civis. “Essa ação pressupõe a incapacidade de o Estado prover segurança aos seus nacionais e independe do consentimento da nação em questão” (FAGANELLO, 2013, p. 157).

Em setembro de 2005, esse conceito foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em sua Resolução 60/1, durante a Cúpula Mundial de 2005 (UNITED NATIONS, 2005). A iniciativa transformou a Responsabilidade de Proteger em princípio internacional. O CSNU também reafirmou as disposições relativas ao tema, ficando a R2P defendida no nível mais alto do processo de tomada de decisão (FOLEY, 2013, p 10).

Observa-se que a R2P não cria direitos ou obrigações novos e que “o Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 declara, no final das contas, que o Conselho de Segurança deve continuar a autorizar o tipo de intervenção que já é prática nas Nações Unidas há anos” (CHESTERMAN apud FOLEY, 2013, p. 11). Assim, o instrumento eleito pelo relatório da Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS) para cumprir essa responsabilidade de reagir foi o *peace enforcement*. Desde sua criação, a aplicação desse princípio é controversa, sobretudo quanto às suas implicações na esfera política. Alguns aspectos permanecem obscuros, como, por exemplo, o emprego da força militar como último recurso. Segundo Júnior (2013, P. 43), “a força militar precisa atuar de forma coordenada com outras atividades e estar preparada para agir, como último recurso, de modo a causar o menor dano possível à vida e à propriedade”.

Com relação a sua associação à imposição da paz, o uso da força militar em operações de paz da ONU continuará sendo desencadeada com o consentimento do Estado envolvido. Essas operações devem ser entendidas como tropas capazes de usar a força, em nível operacional, para a autoproteção, para garantir a liberdade de movimento e para prevenir situações que dificultem ou obstruam a implementação do mandato (Ibid., p. 45-46).

Segundo Kelly (2013, p. 53), “o objetivo de qualquer operação para a proteção de civis ou para a prevenção ou interrupção de grandes violações dos direitos humanos é impedir os perpetradores de realizarem suas intenções”.

Na maioria das vezes é impossível eliminar completamente a vulnerabilidade da população civil, vítima de ataques. Necessita-se, portanto, elaborar uma estratégia que privilegie a mudança da intenção do agressor ou a eliminação de sua capacidade para atacar a população. Assim, cresce de importância a compreensão das motivações do perpetrador, a fim de escolher a abordagem mais adequada e eficiente.

Alguns agressores acreditam que a violência contra civis é instrumental para a consecução dos seus objetivos. Em tais casos, a ameaça da força coercitiva pode dissuadi-lo de continuar os ataques, modificando, em última instância, sua intenção (KELLY, 2013, p. 55).

Já para outros, creem que a violência contra civis é intrínseca aos seus objetivos. Assim sendo, o agressor passa a enxergar a existência da população civil como uma ameaça a seus interesses e, por isso, decide destruí-la. Portanto, “níveis bem maiores de coerção são necessários para obrigar o agressor a reavaliar não só seus métodos, mas também seus objetivos fundamentais. [...] Somente a eliminação decisiva de suas capacidades cessará a ameaça.” (Ibid., p. 55).

Analisados os fatos que motivaram os agressores e a forma como eles conduzem seus ataques à população civil, o comandante da força militar planejará o uso da mesma, priorizando:

1) Proteção tática: evita ataques em um momento e em um local específicos. Essa proteção tem foco na redução da vulnerabilidade da população. A abordagem apresenta significativas deficiências, pois é impossível proteger os civis em todo lugar, durante todo o tempo. Além disso, “a proteção tática só dura enquanto a operação militar se mantiver. Portanto, se ao fim da ação tática o agressor não tiver

suas capacidades reduzidas a população ficará sujeita a novos ataques” (KELLY, 2013, p. 56-57).

2) Proteção estratégica: destinada a neutralizar a ameaça de forma mais ampla, impedindo ataques futuros. Essa proteção envolve o uso de operações ofensivas para neutralizar a fonte de ameaças à população civil, a fim de modificar a intenção do agressor ou ceifar-lhe as capacidades logísticas e operacionais. Além disso, quando o próprio governo for o responsável pelas atrocidades cometidas, a proteção estratégica pode envolver a mudança de regime com todas as implicações a ela associadas.

As operações eficazes para proteger civis necessitam de uma abordagem mista, que envolva operações defensivas para proteger os civis e operações ofensivas, direcionadas ao agressor. A sinergia dessas operações diminuem as iniciativas dos perpetradores e dificulta sua ação contra os civis, enquanto aplica pressão estratégica para mudar suas intenções ou derrotá-los decisivamente.

A efetividade da força militar também depende de outras condições que devem ser determinadas, conforme Júnior (2013, p. 46):

- configuração: estrutura, efetivo das tropas e equipamento;
- nível de prontidão: capacidade de desdobramento a curto prazo;
- treinamento: adequado às necessidades apresentadas durante as operações;
- mandatos: descrições claras e precisas dos objetivos políticos; a extensão e os limites ao uso dos meios previstos no Capítulo VII da Carta da ONU; e os meios de se controlar o uso da força;
- regras de engajamento: claras, precisas e proporcionais ao tipo de missão a ser realizada;
- mecanismos para a coordenação civil-militar: devem apresentar o mais alto grau de coordenação e cooperação entre os elementos existentes na zona de ação das tropas da ONU.

Considera-se que a proteção de civis é diferente da doutrina do R2P. Esta, assim como aquela, prevê o uso da força, autorizada pelo CSNU, para proteger os civis em situações específicas. Porém, a diferença principal está nos seus objetivos. A R2P só tem o objetivo de proteger a população contra graves violações de direitos humanos, quando o Estado no qual esses crimes ocorrem

fracassa na proteção de sua população. Isso torna o escopo da R2P muito mais restrito que a doutrina de proteção de civis, parecendo, em verdade, um retrocesso em termos de um padrão já consolidado, de acordo com Foley (2013, p. 14).

Todavia, observa-se que ambos os princípios pregam os mesmos tipos de ações coercitivas no terreno, de forma a conferir a proteção tática às populações atingidas. Com isso, conforme Nunes (2014, p. 18), “a R2P difere da proteção de civis por abranger o uso da força no nível estratégico, nas situações particulares mencionadas, tendo influência, em última instância, sobre a soberania do Estado agressor”. Essa concepção tem colaborado para que surjam argumentos a favor de um controle mais eficiente sobre o uso da força de forma estratégica.

5.2 AS REGRAS DE ENGAJAMENTO

As regras de engajamento são responsáveis por estabelecer os parâmetros e limites para o uso da força pelos militares em uma missão de operação de manutenção de paz (FAGANELLO, 2013, p. 54).

Essas regras asseguram que as ações militares respeitarão os princípios da Carta da ONU, o seu mandato e os dispositivos do DIH. Desta forma, as ROE auxiliam o *Force Commander* na tarefa de alcançar os objetivos militares em consonância com a resolução pertinente do CSNU, observadas a gradação e a proporcionalidade no uso da força (UNITED NATIONS apud FAGANELLO, 2013, p. 54-55).

Durante as mudanças na prática da manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas, o DPKO formou, em julho de 2001, um grupo de trabalho com a finalidade de produzir um modelo de ROE para futuras operações (FINDLAY, 2002, p. 347, tradução nossa). O resultado desse trabalho foi intitulado como “Diretrizes para o Planejamento de Regras de Engajamento para as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas”. Esse estudo representou um avanço para a conduta das operações de paz, ao estabelecer um processo consistente e lógico para a formulação e aplicação das ROE.

O documento consiste em instruções para a elaboração, aprovação e inserção das ROE no contexto de uma missão de paz e contém uma lista de ROE numeradas, que servem de subsídio para a preparação de regras específicas

para cada mandato (FINDLAY, 2002, p. 348, tradução nossa). Essas ROE numeradas têm enquadrado todos os contingentes das operações de manutenção de paz desde o estabelecimento da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) (FINDLAY, 2002, p. 349, tradução nossa).

Diretrizes para o Planejamento de Regras de Engajamento para as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas estabelecem que a responsabilidade para a formulação das regras de engajamento é do DPKO, o qual deverá preparar uma minuta de acordo com as particularidades do mandato da missão (FAGANELLO, 2013, p. 55). O Subsecretário-Geral para Operações de Manutenção de Paz as autoriza, após a revisão realizada pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos Jurídicos (Office for Legal Affairs – OLA). O trabalho final deverá ser analisado conjuntamente pelo Force Commander e pelo Representante Especial do Secretário-Geral (Special Representative of the Secretary-General – SRSG), os quais podem propor sugestões e mudanças (FAGANELLO, 2013, p. 55).

No que diz respeito ao uso da força para proteção de civis sob a iminência de uma ameaça de agressão física, a ONU reforçava sua intenção em aumentar gradativamente o nível de violência em suas missões de paz. Nesse particular, na lista de ROE numeradas há a previsão expressa de duas situações específicas, que são:

Regra nº 1.8

O uso da força, incluindo força fatal, para defender qualquer pessoa civil que necessite de proteção contra ato hostil ou tentativa hostil, quando as autoridades competentes locais não estiverem em posição de prestar assistência imediata, é autorizado. Quando e onde possível, a permissão para o uso da força deve ser solicitado pelo comandante superior imediato. [...]

Regra nº 1.10

O uso da força, incluindo força fatal, contra qualquer pessoa ou grupo que limite ou pretenda limitar a liberdade de movimento, é autorizado [...]
(UNITED NATIONS, 2000a, Anexo I p. 1, tradução nossa).

Assim, esclareceu-se, pela primeira vez, que os comandantes das forças de paz não poderiam exceder os limites contidos nas regras de engajamento, sem autorização. Os chefes militares passam a serem obrigados a verificar se as ROE são adequadas para a situação no país, propondo, tão logo seja possível, as mudanças necessárias, a fim de buscar a efetividade em suas ações (FINDLAY, 2002, p. 349, tradução nossa). Porém, nenhuma diretriz ou orientação deve

restringir o direito individual dos membros da missão de agir em legítima defesa (UNITED NATIONS, 2000a, p. 3, tradução nossa).

Ainda, é de responsabilidade do comandante do contingente garantir que todos os seus subordinados entendam e saibam empregar as regras de engajamento. Elas deverão ser traduzidas para todos os idiomas dos Países Contribuidores de Tropa (TCC) (Ibid., p. 349, tradução nossa) e transmitidas ao efetivo militar e policial da missão antes da chegada ao terreno e durante todas as tarefas e atividades que forem empregados. O contingente deverá ser treinado, assimilar e compreender cada item disposto no documento. Dessa maneira, o cumprimento fiel das normas e a intimidade da tropa com suas disposições irão garantir o bom desempenho da missão no terreno, evitando que danos colaterais e excessos sejam cometidos (FAGANELLO, 2013, p. 55).

5.3 AS IMPLICAÇÕES DO USO DA FORÇA

Segundo Júnior (2013, p. 44), “é preciso observar que a força militar envolve muitas vezes um grande dispêndio de recursos humanos e materiais. Ela também pode causar danos que às vezes pioram os efeitos dos crimes contra as populações vítimas do conflito”.

A Doutrina Capstone, ao abordar o princípio do uso mínimo da força, considera as possíveis implicações que este recurso pode causar na operação de paz:

O uso da força pela operação de manutenção de paz das Nações Unidas tem sempre implicações políticas e pode, frequentemente, produzir consequências imprevistas. Julgamentos acerca deste uso devem ser tomados no escalão apropriado dentro da missão, baseados em uma combinação de fatores, incluindo as capacidades da missão; percepções do público; impacto humanitário; proteção da força; segurança do pessoal; e, mais importante, o impacto que este tipo de ação trará para o consentimento nacional e local, relativos à missão (UNITED NATIONS, 2008, p. 35, tradução nossa).

O uso da força nas missões de paz da ONU apresenta vários aspectos a serem observados. Um desses aspectos, que requer bastante atenção, diz respeito aos princípios básicos dessas missões, propondo uma interrelação entre os princípios norteadores das operações de manutenção de paz, sugerindo a interferência que o uso da força provoca no consentimento e na imparcialidade.

Com isso, quando ocorre um aumento significativo nos níveis de força, ocorre um desequilíbrio em relação às variáveis. Desta forma, um maior nível de força tende a gerar uma percepção de menor imparcialidade e tende a reduzir o grau de consentimento. A recíproca também é verdadeira: baixos níveis de imparcialidade e consentimento podem ensejar uma maior demanda para o aumento do uso da força, de acordo com Braga (2012, p. 57-58).

Outro aspecto relativo à problemática do uso da força nas operações de manutenção de paz tem relação com o nível político. Muitos países não se sentem à vontade em participar de missões de paz nas quais é esperado o uso da força. Essa resistência é inerente a diversos fatores, dentre os quais se destacam: preocupação com os princípios constitucionais de soberania, autodeterminação e não intervenção; preocupação com possíveis baixas em suas próprias tropas em um conflito estranho aos seus interesses nacionais. Por isso que diversas nações declinam o envio de forças para integrar operações de paz (BRAGA, 2012, p. 59).

O terceiro aspecto que se destaca diz respeito ao relacionamento com os outros atores, tipo ONG's, que atuam na proteção de civis e na assistência humanitária. O aumento dos níveis de violência, consubstanciados pelo incremento no uso da força, poderá provocar um distanciamento indesejado entre os componentes civil e militar da missão, vindo a comprometer a eficácia das ações conjuntas. Isso decorre do pensamento de muitas organizações humanitárias, para as quais a neutralidade é essencial, até mesmo por uma questão de sobrevivência física de seus integrantes (Ibid., p. 59).

É fato que os grupos que atuam na assistência humanitária são aqueles que têm sua atuação mais limitada pelo uso da força. No entanto, não visualizam soluções fáceis para essas divergências. Pelo contrário, é provável que a adoção de operações cada vez mais robustas pelo CSNU resulte em interferências ainda maiores nos próximos anos (BRAGA, 2012, p. 62).

Infere-se parcialmente que o uso da força, que acaba submetendo os participantes a situações típicas de um cenário de guerra, gera consequências e distorções em todos os níveis, desde o político até o tático. A partir de determinado momento, os resultados benéficos advindos dessas operações, sobretudo daquelas ações direcionadas a proteger civis, deixam de compensar os

efeitos negativos, deixando de contribuir para o seu sucesso. Assim, surge o desafio de determinar onde estão situados esses limites.

6 CONCLUSÃO

A pesquisa iniciou-se com a formulação do seguinte problema: em que medida o uso da força nas Operações de Manutenção da Paz da ONU contribui para a efetiva proteção de civis, uma vez que esses cidadãos vêm ganhando espaço e importância cada vez maior no seio da ONU? Considera-se que este problema foi solucionado, uma vez que os resultados indicaram grandes avanços, que foram alcançados por meio do emprego do componente militar dessas missões, relativos ao reestabelecimento de um ambiente seguro no país anfitrião.

Ainda, esses resultados ampliaram a compreensão sobre o problema, na medida em que indicaram restrições ao uso da força, no que diz respeito a atuação das forças de paz em outras áreas críticas para a proteção de civis, comprovando que o uso da força contribui para a efetiva proteção de civis nas operações de manutenção de paz da ONU.

Tudo isso devido ao fato de que o uso da força exerce papel significativo no estabelecimento e manutenção de um ambiente seguro, colaborando para a consecução dos objetivos subsequentes do processo de retomada da paz política estável, do gerenciamento de conflitos e suporte à reconciliação, da proteção contra violência física, de criar condições para o desenvolvimento da ajuda humanitária, da promoção e proteção dos direitos humanos, das soluções à situação de deslocados e refugiados, das reformas do setor de segurança e desarmamento, desmobilização e reintegração de grupos armados e da desminagem humanitária. Ressalta, ainda, a despeito de serem tarefas bem-sucedidas em diversas missões, para que tenham êxito, que é necessário que sejam tomadas de uma forma compreensiva (UNITED NATIONS, 2010a, p. 4-6, tradução nossa).

A metodologia empregada foi suficiente para a consecução dos propósitos desta pesquisa, bem como a bibliografia consultada atendeu às expectativas e aos propósitos. A consulta às publicações acadêmicas de instituições de ensino civis e aos documentos da ONU possibilitou um entendimento sobre a emergência e evolução da temática no seio das Nações Unidas. Além disso, pôde-se observar a relevância do uso da força para a PoC, além de evidenciar os principais aspectos envolvidos na realização de suas tarefas.

A importância do uso da força para a PoC nas Operações de Manutenção da Paz da ONU ganhou relevância no atual cenário mundial, pós-Guerra Fria, por estar sendo caracterizado pelo surgimento de conflitos entre Estados e pela predominância de guerras civis internas, particularmente em países considerados pobres. Esses conflitos têm sido marcados por violações do DICA, impondo consequências severas às populações civis envolvidas.

Nesse contexto, as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas passaram a incorporar diversos atores civis e militares, com o objetivo de auxiliar às nações envolvidas a restabelecerem um processo de paz. Essas missões são consideradas os instrumentos mais utilizados pela ONU para garantir a paz e a segurança internacional. Dessa maneira, atualmente, a maioria das Missões de Paz recebe do CSNU o mandato para proteger os civis sob iminente ameaça de agressão física.

Assim, foi observado que o uso da força tem exercido um papel relevante para a PoC, haja visto que tem possibilitado maior poder de ação às Forças de Paz na dissuasão e neutralização das ameaças contra os cidadãos civis, proporcionando uma sensação de segurança e uma aproximação do contingente militar com as pessoas afetadas. Essa atitude tem colaborado para a conquista e manutenção da credibilidade e do consentimento do país anfitrião.

A pesquisa evidenciou que a possibilidade do uso da força deve constar no mandato da missão de paz e que as ações militares devem ser pautadas pelo princípio da proporcionalidade, sob pena de ocorrer um aumento indiscriminado da violência. Assim sendo, as ROE são fundamentais para o estabelecimento dos parâmetros e limites para a atuação e uso da força pelo contingente militar em Missões da Paz da ONU.

Com relação às ROE, pode-se concluir que elas são primordiais para o bom desempenho das tropas em uma operação de manutenção de paz, uma vez que dão maior legitimidade e respaldo às ações em todos os níveis. Dessa feita, constituem-se em relevante ferramenta para a aplicação de meios violentos, estabelecendo normas para garantir a gradação e a proporcionalidade do uso da força.

Nesse contexto, constatou-se que as ROE, para as missões de paz da ONU, são claras e adequadas às situações encontradas nos mais diversos ambientes operacionais. Assim, a normatização proposta pelo DPKO em suas Diretrizes para o

Planejamento de Regras de Engajamento, de 2001, tem alcançado seu objetivo de fornecer o subsídio necessário para a formulação de ROE específicas para cada mandato emanado pelo CSNU.

O estudo também revelou que as ações executadas pela tropa devem ser planejadas e conduzidas para que os riscos que envolvem a proteção de civis sejam reduzidos ao máximo o possível. Uma estratégia eficaz e eficiente caracteriza-se pela combinação de operações defensivas e ofensivas para proteger os civis e atacar o agressor, respectivamente.

Foi evidenciado que a proteção tática dos civis é voltada para a redução das vulnerabilidades dessa população, por meio de defesa estática ou móvel. Essa proteção apresenta dificuldades, pois é impossível proteger civis em todos os lugares, durante todo o tempo, ficando a proteção condicionada à duração da Operação Militar.

Constata-se que essas vulnerabilidades estão associadas à ocorrência de fatores do ambiente operacional, tais como a ausência do Estado e a deficiente infraestrutura de transportes e comunicações encontrada em países envolvidos em conflitos armados.

Ainda no plano tático, destacam-se as atividades que facilitam à assistência humanitária, de apoio ao monitoramento dos direitos humanos e de engajamento com a população local. Essas atividades demonstram que as tarefas de PoC enquadram os diferentes componentes da missão, favorecendo a ação conjunta de civis, policiais e militares, colaborando para uma resposta às dificuldades enfrentadas no terreno.

No que diz respeito à proteção estratégica, observa-se que se destina a eliminar as ameaças à população civil por meio de ações ofensivas, a fim de mudar a intenção do agressor ou neutralizar as suas capacidades operacionais e logísticas, exigindo o uso da força e da violência com superioridade em recursos humanos e materiais por parte do componente militar. Conclui-se que as forças de manutenção de paz têm atuado em consonância com os princípios da imparcialidade e do uso mínimo da força em suas atividades. Assim, a compreensão das motivações dos grupos beligerantes é essencial para a elaboração de uma abordagem eficaz e eficiente.

Verificou-se que o uso da força, relacionado à proteção de civis, tem colaborado para a criação e a manutenção de um ambiente seguro e estável nas áreas sob a administração das Nações Unidas, restringindo as ações de elementos beligerantes e promovendo condições para o restabelecimento do Estado.

Nesse viés, a pesquisa destacou também que o componente militar pode contribuir no estabelecimento do governo local, auxiliando na restauração da administração e na retomada dos serviços públicos, sendo o uso da força nessas condições irrelevante. A ação da força de paz deve estar centrada na coordenação com a governança local, na implementação e formulação de estratégias que favoreçam o processo para a retomada da estabilidade institucional. Com efeito, a presença inexpressiva do Estado faz com que a sua população permaneça sob a constante ameaça de agressão.

Nesse sentido, os esforços realizados na preparação e no adestramento das forças de seguranças locais são fundamentais, assim como na cooperação para a realização de eleições livres, que materializam o desenvolvimento da participação política nacional.

Outra ação para a PoC diz respeito à promoção do bem estar e à recuperação econômica e social. Observa-se que as Operações de Manutenção da Paz dificilmente exercem papel decisivo nessa área. O trabalho da ONU fundamenta-se no apoio às autoridades locais, para que estas procedam às reformas necessárias em prol do seu país.

Conclui-se, ainda, que as contribuições da missão de paz independem das ações com emprego da violência. O exercício do componente militar deve estar centrado na manutenção de um ambiente seguro, dentro do qual os atores governamentais possam realizar os trabalhos atinentes à estabilização da economia para a recuperação da infraestrutura local. Além disso, as forças de paz podem ajudar com a execução de projetos, por meio das Companhias de Engenharia dos diversos contingentes militares. Essas obras atuam como vetores significativos para o aumento da credibilidade e do consentimento de toda a operação vigente.

Por fim, é fundamental destacar que a proteção de civis é aspecto relevante para o sucesso de uma Operação de Manutenção da Paz da ONU. O uso da força nessas operações de paz pela tropa constitui-se em poderoso instrumento que confere importantes vantagens sobre os grupos armados locais. Compreender

as suas limitações é determinante para a manutenção da credibilidade e legitimidade de toda a operação.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Uso da Força nas Operações de Paz: Solução ou Problema. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi; **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 35. ed. Brasília, DF. Edições Câmara, 2012.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Customary international humanitarian law**. Editado por Jean-Marie Henckaerts e Louise Doswald-Beck. 4. ed.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

FINDLAY, Trevor. **The Use of the Force in UN Peace Operations**. New York: Oxford University Press Inc., 2002.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília, FUNAG, 2005.

KELLY, Max. Lutando Pelas Vidas dos Outros: a R2P, a RwP e a Utilidade da Força para Proteger Civis. In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org). **A Implementação da Responsabilidade do Proteger**: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional. Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

NEVES, Eduardo Borba; DOMINGUES, Clayton Amaral. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Rio de Janeiro: EB/CEP, 2007.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à globalização. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

UNITED NATIONS. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. São Francisco, 1945.

UZIEL, Eduardo. **Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010. 244 p.