



Grupo de Trabalho 1 – Proteção de Civis

A PROTEÇÃO DE CIVIS: DA TEORIA À PRÁTICA

Gustavo Macedo (USP)

Sergio Aguilar (UNESP)

Patrícia Nabuco (USP)

Ricardo Oliveira (PUC-Rio)

Introdução

O presente texto traz uma síntese das pesquisas desenvolvidas pelos pesquisadores ligados ao Grupo de Trabalho de Proteção de Civis da REBRAPAZ. O artigo traz resultados parciais sobre o surgimento e desenvolvimento do conceito em norma e, por conseguinte, suas operacionalizações pelos distintos atores envolvidos no processo. O foco recai sobre os usos da proteção de civis em operações de paz da África e sua implementação pelas instituições militares brasileiras.

A evolução normativa da proteção de civis na ONU

A proteção de civis (PoC) é um termo tão presente quanto genérico no debate atual sobre operações de manutenção da paz. À primeira vista sua presença pode confundir mais o interessado em entender o assunto do que ajudá-lo, pois o termo é empregado pelos mais diversos atores com os mais distintos significados, chegando a assumir, por vezes, sentidos contraditórios. Seu surgimento é anterior aos debates revisionistas das operações de paz dos anos de 1990, quando a comunidade internacional reunida em fórum multilateral aceitou revisar os princípios normativos que regiam a ação coletiva diante da responsabilidade de oferecer respostas adequadas a crises humanitárias. A proteção de civis nasce do debate do Direito Internacional Humanitário (DIH) e tem suas raízes nas respectivas convenções fundadoras do mesmo.

Com efeito, embora a proteção de civis nunca tenha saído de moda, nunca esteve tão evidente quanto nos últimos anos. A proteção de civis é alçada à condição de princípio normativo amplamente aceito num momento relativamente recente da história das operações de paz, em particular aquelas teoricamente elaboradas pela burocracia da Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Há dois motivos aparentes que ajudam a explicar a consolidação de sua legitimidade. Por um lado, seu grau de parentesco com a responsabilidade de proteger (RtoP) – princípio muito menos consensual. Por outro lado, o desenvolvimento conceitual da proteção de civis nos documentos oficiais das instituições e produção acadêmica segue a tendência de revisão e aprofundamento do debate sobre a imposição da necessidade de respostas eficientes diante de conflitos intraestatais no pós-Guerra Fria. É sobre essa característica da proteção de civis que este texto se desenvolve a seguir.

Os acontecimentos na área da segurança internacional na década de 1990 resultaram num debate nas Nações Unidas sobre proteção de civis que levou o Conselho de Segurança a adotar uma declaração presidencial, em 12 de fevereiro de 1999, expressando profunda preocupação com civis nos conflitos que eram os responsáveis pela grande maioria das vítimas e cada vez mais diretamente alvo dos combatentes (UN, S/PRST/1999/6, 1999). No mesmo ano, o CSNU manifestou sua pré-disposição em responder a situações de conflito armado em que os civis eram alvo de ataques ou a assistência humanitária a civis estivesse sendo deliberadamente obstruída, e sublinhou a necessidade de abordar as causas profundas dos conflitos, incluindo a da desigualdade entre os sexos, a fim de reforçar a proteção dos civis em longo prazo”. a Resolução temática do CSNU sobre civis nos conflitos armados (UN, Resolution 1265, 1999).

Na sequência, em outubro daquele ano, a Missão das Nações Unidas na Serra Leoa (UNAMSIL) foi a primeira operação de manutenção da paz autorizada a tomar as medidas necessárias para proteger os civis sob ameaça iminente de violência física (UN, Resolution 1270, 1999). Desde então, várias resoluções do CSNU estabeleceram mandatos no mesmo sentido para diversas operações de manutenção da paz, autorizando o uso de "todos os meios necessários" ou "todas as ações necessárias" o que indica a possibilidade do uso de 'força mortal' para implementar esses mandatos.

A partir de 2002, o CSNU adotou um Memorando como guia prático para as considerações sobre a proteção de civis, o qual deveria ser revisto e atualizado periodicamente. O anexo dos memorandos apresenta preocupações gerais e específicas

de proteção relacionadas com a população, crianças e mulheres afetada por conflitos armados. Aide Memoire on the protection of civilians (UN, S/PRST/2009/1)

Em 2006 o CSNU reafirmou a condenação, em termos mais rigorosos, dos atos de violência ou abusos cometidos contra civis em situações de conflito armado, violando as obrigações internacionais aplicáveis, nomeadamente no que diz respeito a tortura e outros tratamentos proibidos, recrutamento e uso de crianças soldados, tráfico de seres humanos, deslocamento forçado e negação intencional de assistência humanitária (UN, Resolution 1674, 2006).

Em maio de 2009, o Relatório do SGNU sobre proteção de civis em conflitos armados que delineou cinco principais desafios incluindo assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do direito internacional, em especial a condução das hostilidades, o reforço da observância pelos grupos armados não estatais, do papel das missões de paz em geral, do acesso humanitário e da responsabilização pelas violações (UN, S/2009/277, 2009).

Entre 1999 e 2009 foram seis relatórios com mais de cem recomendações que abordaram diversas questões como “a ratificação de instrumentos internacionais, proteção de grupos específicos, acesso humanitário, violência sexual, impunidade, armas ligeiras e o papel das missões de manutenção da paz e das organizações regionais” (UN, S/2009/277, 2009) e que foram refletidas em várias resoluções do CSNU sobre a proteção dos civis (UN, Resolution 1265, 1999; UN, Resolution 1296, 2000; UN, Resolution 1674, 2006; UN, Resolution 1738, 2006; UN, Resolution 1894, 2009).

Em 2010, a ONU editou sua política para proteção de civis no documento Conceito Operacional de Proteção aos Civis nas Operações de Paz da ONU, onde foram apresentados o quadro conceitual, princípios e considerações chaves para a implementação dos mandatos de proteção de civis nos mandatos das operações de paz. Essa política foi revisada em 2015 (UN, 20015).

A política da ONU apresentou alguns princípios como: os mandatos de proteção de civis são complementares e reforçam o mandato da missão de promoção dos direitos humanos; a proteção de civis deve ser priorizada durante as decisões, levando em conta a localização e o uso disponível da capacidade e recursos na implementação de mandatos; a missão da ONU nesse sentido não substitui a responsabilidade do país hospedeiro; quando o Estado é incapaz ou se mostra indisposto a proteger seus civis, ou ainda, quando o próprio Estado os ameaça, os *peacekeepers* tem a autoridade e a responsabilidade de prover tal proteção; esses tipos de mandatos incorporam o dever ativo de proteção,

incluindo o uso de força contra elementos das forças governamentais a nível tático, onde essas forças estão engajadas em ameaça de violência física contra civis (UN, 20015).

O documento delineou as ‘três camadas da missão de proteção aos civis’: proteção durante diálogo e combate; provisão de proteção física; e estabelecimento de um ambiente protegido. A primeira envolve atividades de diálogo com o perpetrador ou perpetrador em potencial, mediação entre as partes conflitantes, persuadindo o governo e outros atores relevantes a intervirem a fim de proteger civis. A segunda envolve atividades relacionadas com policiais e os componentes militares, envolvendo a demonstração e uso de força para prevenir, deter, antecipar e reagir a situações nas quais civis estão sob ameaça de violência física. A terceira diz respeito a atividades designadas com os objetivos de construção de paz a médio e longo prazo como: apoio ao processo político; desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes; reforço do cumprimento das leis; combate à impunidade e detenção de potenciais perpetradores; apoio à reforma do setor de segurança; dentre outras (UN, 20015).

As operações para proteção de civis envolvem as seguintes fases operacionais que são executadas para eliminar as ameaças ou atenuar os riscos dos civis a elas associados: prevenção (prevenir a violência de grupos armados não-estatais e intercomunal, crimes graves e outras situações de perturbação interna, nas quais ameaças aos civis não tenham sido claramente identificadas), preempção (quando ameaças em potencial são identificadas e ataques contra civis são antecipados e medidas proativas são requeridas a fim de atenuá-las ou eliminá-las antes que ocorram), resposta (sempre que agressões físicas contra civis são aparentes, visando a cessação imediata dos atos hostis praticados pelos agressores) e consolidação (quando as violências contra civis estiverem retrocedendo, buscando o retorno progressivo da estabilidade e normalidade) (UN, 2015).

A Proteção de Civis no Terreno: África

A partir de 1999, com a *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL), várias operações foram autorizadas a proteger civis sob ameaça de violência como nos casos do Timor Leste, Kosovo, Congo, Costa do Marfim, Haiti e Sudão, dentre outras. Entre 1999 e 2009, dez operações de manutenção da paz foram dotadas desta tarefa.

Atualmente, 16 operações de paz desdobradas pelas Nações Unidas estão em andamento em quatro continentes (Haiti, Costa do Marfim, Libéria, Mali, República Democrática do Congo, Sudão do Sul, Darfur, Abyei, Índia e Paquistão, Chipre, Kosovo, Líbano, Síria, Saara Ocidental e Oriente Médio), todas elas comandadas pelo

Departamento de Operações de Manutenção da Paz – *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) (UN, 2017).

Nas missões em andamento em 2017, nove estão desdobradas na África e oito delas apresentam mandatos que autorizam o uso da força para a proteção de civis: *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA)¹, *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA)², *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID)³, *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO)⁴, *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS)⁵, *United Nations Interim Security Force for Abyei* (UNISFA)⁶, *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL)⁷, *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS)⁸ e a *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI)⁹.

Todas essas missões apresentam a proteção de civis como uma das tarefas prioritárias e nos mesmos termos “proteger a população civil de ameaças de violência física”, sem prejuízo da responsabilidade principal do governo dos países hospedeiros. Como os mandatos refletem a situação no terreno no período em que são discutidos e aprovados, alguns apresentam pequenas diferenças no texto, mas que indicam as ações que devem ser planejadas e executadas pelos componentes das missões responsáveis por seus cumprimentos.

Em alguns mandatos foi frisada a proteção específica para mulheres e crianças afetadas pelos conflitos (MINUSCA, MONUSCO, MINUSMA, UNMISS). Em algumas missões o mandato previu, também, o foco nas necessidades das vítimas de violência sexual e baseada em gênero (Mali – Congo – Sudão do Sul). Nos mandatos da MONUSCO e da UNMISS o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) frisou a atenção particular para a proteção de civis nos campos de desalojados e refugiados e do pessoal humanitário e defensores dos direitos humanos. Na Costa do Marfim o CSNU felicitou

¹ UN. S/RES/2149. New York, 10 April 2014.

² UN. S/RES/2227. New York, 29 June 2015.

³ UN. S/RES/1769. New York, 31 July 2007.

⁴ UN. S/RES/2147. New York, 28 March 2014.

⁵ UN. S/RES/2155. New York, 27 May 2014.

⁶ UN. S/RES/1990. New York, 27 June 2011.

⁷ UN. S/RES/2215. New York, 2 April 2015.

⁸ UN. S/RES/2155. New York, 27 May 2014.

⁹ UN. S/RES/2226. New York, 25 June 2015.

os passos dados pela missão em direcionar as ações para uma postura mais preventiva e preemptiva.

A Proteção de Civis no Brasil: aplicação pelas instituições militares

No Brasil, a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz) pelo Exército Brasileiro representou a institucionalização da preparação dos contingentes militares e pessoal civil do Brasil desdobrados no contexto das operações de manutenção de paz da ONU, e em conformidade com as normativas internacionais de treinamento. Em 2010, a crescente demanda, interna e externa, em torno das funções e capacidades do Centro levaram o Ministério da Defesa, alinhado às Estratégias e Políticas Nacionais de Defesa, a organizar, em substituição ao CI Op Paz, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

No que diz respeito à proteção de civis, o papel do CCOPAB pode se resumir à aquiescência, difusão e ressignificado dos parâmetros doutrinários e normativos da proteção de civis. Por conseguinte, é fundamental para esse processo, considerar o envolvimento do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), e tomar a missão como sua principal fonte de experiência institucional – apesar do histórico de participação brasileira em missões passadas e outras mais recentes, como a UNIFIL e a MONUSCO.

Desse modo, é objetivo do GT de Proteção de Civis da REBRAPAZ deter-se sobre o papel do CCOPAB na difusão doméstica da norma, e lançar perguntas tais com: em que medida as normas doutrinárias de proteção de civis, elaboradas pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, informam um espectro de proteção específica e, por extensão, quais são os desdobramentos de sua implementação entre os peacekeepers brasileiros pelo CCOPAB? A hipótese preliminar de pesquisa aponta que o CCOPAB, a partir da experiência na MINUSTAH entre 2010-2017, se conforma às normas de proteção de civis da organização mas, ao mesmo tempo, busca estabelecer novas regras de proteção no terreno – ampliando, desta forma, o conjunto de atividades de proteção.

Referências

- BIGATÃO, Juliana de Paula. A Norma de Proteção de Civis nas Operações de Paz da ONU: os mandatos robustos da década de 2000. **Conjuntura Global**, vol. 5 n. 3, set./dez, 2016, p. 460 – 483.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gerard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Três Vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos humanos, direito humanitário e direitos dos refugiados (as)**. San José: Instituto Interamericano Derechos Humanos, 1996. 286 p. ISBN 9977-962-86-3.

- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Como o Direito Internacional Humanitário define “conflitos armados”?**. Artigo de opinião, março de 2008. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/assets/files/other/rev-definicao-de-conflitos-armados.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.
- Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, N° 2545, Vol. 189.
- Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos em Exércitos em Campanha (I), adotada pela Conferência Diplomática para a criação das Convenções Internacionais para a Proteção das Vítimas de Guerra, realizada em Genebra, Suíça, em 12 de agosto de 1949.
- Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar (II), adotada pela Conferência Diplomática para a criação das Convenções Internacionais para a Proteção das Vítimas de Guerra, realizada em Genebra, Suíça, em 12 de agosto de 1949.
- Convenção Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra (IV), adotada pela Conferência Diplomática para a criação das Convenções Internacionais para a Proteção das Vítimas de Guerra, realizada em Genebra, Suíça, em 12 de agosto de 1949.
- Convenção Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (III), adotada pela Conferência Diplomática para a criação das Convenções Internacionais para a Proteção das Vítimas de Guerra, realizada em Genebra, Suíça, em 12 de agosto de 1949.
- DPKO-DFS Core Pre-deployment Training Materials for United Nations Peacekeeping Operations. Protection of Civilians. Disponível em: <<http://research.un.org/revisedcptm2017>>. Acesso em: 28 de maio de 2017.
- HAMMAN, Eduarda Passarelli. A Força de uma Trajetória: o Brasil e as Operações de Paz da https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/09/NE-19_Brasil-e-opera%C3%A7%C3%B5es-depaz-da-ONU-web.pdf
- Princípios da Cidade do Cabo adotados no Simpósio sobre Prevenção do Recrutamento de Crianças em Forças Armadas e sobre a Desmobilização e a Reintegração Social de Crianças Soldado na África, realizado entre 27 e 30 de abril de 1997.
- Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados sem caráter internacional (protocolo I), adotado pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados, em 08 de junho de 1977.
- Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais, adotado pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados, em 08 de junho de 1977.
- UNITED NATIONS. **Report of The Secretary-General on Protection for Humanitarian Assistance to Refugees and Others in Conflict Situations** (S/1998/883) de 22 de setembro de 1998. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20S1998883.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.
- _____. **Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra**, 12-08-1949 Tratado. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>>, Acesso em: 19 maio 2017.
- _____. **Report of The Secretary-General To The Security Council on The Protection of Civilians in Armed Conflict** (S/1999/957) de 08 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20S1999957.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.
- _____. **Resolution 1296 (2000)**. Adopted by the Security Council at its 4130th meeting, on 19 April 2000 - S/RES/1296 (2000). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1296\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1296(2000))>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. **Resolution 1502 (2003)**. Adopted by the Security Council at its 4814th meeting, on 26 August 2003 - S/RES/1502 (2003). Disponível em:

- [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1502\(2003\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1502(2003))>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. **Resolution 1674 (2006)**. Adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28 April 2006 – S/RES/1674 (2006). Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006))>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. **Resolution 1738 (2006)**. Adopted by the Security Council at its 5613th meeting, on 23 December 2006 – S/RES/1738 (2006). Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1738\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1738(2006))>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. **Resolution 1894 (2009)**. Adopted by the Security Council at its 6216th meeting, on 11 November 2009 – S/RES/1894 (2009). Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894(2009))>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. **Resolution 2175 (2014)**. Adopted by the Security Council at its 7256th meeting, on 29 August 2014 – S/RES/2175 (2014). Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2175%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2175%20(2014))>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. **Resolution 2222 (2015)**. Adopted by the Security Council at its 7450th meeting, on 27 May 2015 – S/RES/2222 (2015). Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2222\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2222(2015))>. Acesso em: 27 maio 2017.
- _____. **Resolution 2286 (2016)**. Adopted by the Security Council at its 7685th meeting, on 3 May 2016 – S/RES/2296 (2016). Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2286\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2286(2016))>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. S/2009/277. New York, 29 May 2009.
- _____. S/PRST/1999/6. New York, 12 February 1999
- _____. S/PRST/2009/1. Statement by the President of the Security Council. New York, 14 January 2009.
- _____. S/Res 1265. New York, 17 September 1999.
- _____. S/Res 1296. New York, 19 April 2000
- _____. S/Res 1674. New York, 28 April 2006
- _____. S/Res 1738. New York, 23 December 2006
- _____. S/Res 1894. New York, 11 November 2009.
- _____. The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping. New York: DPKO/DFS, 2015.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1265 (1999)**. Adopted by the Security Council at its 4046th meeting, on 17 September 1999 - S/RES/1265 (1999) Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265(1999))>. Acesso em: 14 maio 2017.