mandatos das operações de paz é bastante mais abrangente do ponto de vista das situações que a legitimam, se comparada com a violência no quadro da R2P, embora a intervenção humanitária armada envolva regras de empenhamento mais amplas, tratando-se de travar uma guerra contra os governos que oprimem as populações. Além disso, os mandatos protetivos do Conselho continuam (na sua maioria) a necessitar do consentimento do hospedeiro, um aspeto que é crucial para a sua legitimidade e que afasta as operações de paz dos pressupostos da intervenção humanitária armada subjacentes à agenda da R2P.

Em todo o caso, é de referir que certos mandatos protetivos aprovados pelo Conselho de Segurança previram o uso da força contra as Forças Armadas dos governos, se bem que, na prática, só muito raramente os peacekeepers empregaram a força nestas circunstâncias específicas. De certo modo, pode dizer-se que autorizar uma missão de proteção de civis sem o consentimento do governo acaba por aproximar significativamente este tipo de missões de paz da lógica da intervenção armada ao abrigo da R2P, com a agravante de, no primeiro caso, ser possível autorizar o emprego da força num maior número de situações de violência física, ainda que, numa operação de paz musculada, as regras de empenhamento sejam, em princípio, mais restritivas.

O interesse atual na proteção de civis assume dimensões políticas muito significativas na agenda dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Tendo em conta o interesse de manter uma ordem liberal assente na defesa dos direitos humanos, as missões robustas são uma resposta dos P3 (Estados Unidos, França e Reino Unido) ao imperativo moral presente nas guerras mediatizadas por governos que falham na proteção das suas populações. É claro que a Rússia e a China olham com preocupação para missões de paz que possam pôr em causa a preservação do princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados, o que não significa, em todo o caso, que a China e a Rússia rejeitem liminarmente a linguagem da proteção de civis. Pelo contrário, até certo ponto, a China e a Rússia aceitam esta linguagem quando os seus interesses estratégicos estão em jogo (por exemplo, quando estão em causa recursos valiosos, existem problemas relacionados com terrorismo, insurreição, ou há a necessidade de estancar as migrações em áreas de interesse estratégico) e, em particular, no caso da China, desde que a força seja usada contra grupos armados e não contra forças governamentais. Quer-se com isto dizer que a China se opõe de forma clara ao discurso dos direitos humanos e da R2P, mas tem permitido, sob determinadas condições, a autorização de operações robustas de proteção de civis.

Por tudo isto, resulta claro que a ambiguidade do conceito de proteção de civis tem permitido aproximar as posições dos P5, possibilitando o alívio da tensão entre os membros. Claro que estes equilíbrios são muito frágeis e não estão isentos de problemas. Em algumas situações, as Nações Unidas correm o risco de contribuir para a legitimação internacional de governos que pedem o seu apoio para derrotarem grupos que ameaçam a população civil, apesar de esses governos serem, igualmente, fonte de insegurança, por violarem os direitos humanos dessa mesma população que se encontra sob sua jurisdição. Finalmente, é importante perceber que as Nações Unidas não autorizam novas missões de paz desde 2014.

O tema da proteção de civis, seja pelas discordâncias em torno do conceito de proteção de civis, seja pelas dificuldades sentidas ao nível operacional na execução deste tipo de mandatos, é apontado como um dos fatores que mais contribuiu para que se tenha chegado a esta situação.

Proteção de Civis no âmbito da NATO

Pedro Rito
Investigador do Instituto da Defesa Nacional
Rui Garrido
Investigador do Instituto da Defesa Nacional

Introdução

O fim da Guerra Fria e a hegemonia americana viriam a trazer uma profunda alteração do paradigma de segurança a nível mundial. Os anos de paralisia do Conselho de Segurança da ONU e a sua incapacidade para debelar os conflitos armados que lavraram por décadas no mundo seriam o mote para que o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali,

propusesse uma *Agenda para a Paz*. Ao abrigo desta agenda, a ONU tornou-se um ator incontornável na prevenção e resolução de conflitos armados. Nas duas décadas após a proposta de Boutros-Ghali, a ONU coordenou dezenas de missões de *peacekeeping*, sobretudo no leste Europeu, África e Médio Oriente. Esta agenda foi enrobustecida por outras duas agendas que foram adotadas no final do século XX – a Agenda *Proteção de Civis* (PoC), que tem como pedra basilar a Resolução 1265 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1999 e a Agenda *Mulheres*, *Paz e Segurança*, com a Resolução 1325 do Conselho de Segurança, de 2000.

A Resolução 1265 (1999) é a primeira em que é dado um foco muito específico à necessidade de proteger as populações civis dos riscos e ameaças dos conflitos. Em rigor, apesar do Direito Internacional Humanitário – vigente sempre que estamos perante um conflito armado e em conformidade com o artigo 2.º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949 – prever a proibição do ataque às populações civis e aos bens de caráter civil, a realidade pauta-se por um crescente ataque aos civis. Estes são alvos frequentes de ataques, violência física e sexual, fome, entre outras ações que ameaçam a sua segurança. Neste sentido, a agenda *Proteção dos Civis* (PoC) passa a reconhecer a necessidade explicita de proteger os não combatentes que mais sofrem nos conflitos armados.

A proteção de civis é um conceito contestado e sem uma definição rigorosa das suas fronteiras. De acordo com a ONU, por Proteção de Civis, em missões de paz, deve entender-se "without prejudice to the primary responsibility of the host state, integrated and coordinated activities by all civilian and uniformed mission components to prevent, deter or respond to threats of physical violence against civilians, within the mission's capabilities and areas of deployment, through the use of all necessary means, up to and including deadly force" (ONU 2020, p.3)[1].

É de especial relevância observar que a proposta da ONU se refere a todas as ações possíveis a usar pelo pessoal civil e militar da missão, incluindo o uso de força letal, para acudir a civis em risco iminente de violência. A questão do uso da força tem sido o aspeto mais problemático deste conceito, uma vez que, por regra, as forças de manutenção da paz estão impedidas de o fazer. Também é importante sublinhar que não se definem quais as ações que as missões devem empregar para a proteção destes civis, mantendo-se a redação suficientemente vaga e aberta para que seja adaptável à ameaça concreta que se verifique no terreno.

De uma perspetiva académica, a procura por uma definição de conceito mais precisa no seu alcance tem conhecido um intenso debate. Num artigo publicado em 2013 na revista do Comité Internacional da Cruz Vermelha, os autores defendem que o conceito de PoC evoluiu no sentido de "encompass a wide range of rights and obligations under *jus ad bellum*, the UN Charter, international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL), as well as a spectrum of activities including the use of force for the physical defence of civilian populations, aspects of humanitarian action and human rights monitoring, reporting and advocacy. The fragmented conceptions and lack of strategic coherence has, at times, negatively impacted the practical implementation of protection mandates, with protection actors sometimes working at cross purposes" (Willmot & Sheeran, 2013; 518).

Em sentido semelhante, na doutrina portuguesa destacamos o trabalho de Maria de Assunção Pereira e Rui Garrido, autores que propõem a Proteção dos Civis como um conceito "fortemente enraizado no Direito Internacional Humanitário e um dos seus objetivos nodulares. O entendimento atual da PoC compreende um conceito mais amplo que engloba várias normas de Direito Internacional Humanitário (DIH), de Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e de Direito Internacional dos Refugiados (DIR), garantindo desta forma uma proteção holística dos civis em todas as dimensões do conflito armado" (Pereira & Garrido,[2] 2020; 1089).

NATO Policy for Protection of Civilians

A Proteção de Civis passou a fazer parte da doutrina NATO em julho de 2016, com a publicação e adoção da *NATO Policy for Protection of Civilians*[3]. Neste documento, assinado pelos líderes da NATO em Varsóvia, ficou estabelecido que "The aim of this overarching policy

is to set out a coherent, consistent and integrated approach to the Protection of Civilians in NATO and NATO-led operations, missions, and other mandated activities. The policy has been developed together with NATO partners and in consultation with the United Nations and relevant international organisations. It complements NATO's existing efforts in areas such as Children and Armed Conflict, Women Peace and Security, and Conflict-related Sexual and Gender-based Violence."[3]

Conforme refere o *NATO Policy for Protection of Civilians*, a PoC (que compreende pessoas, bens e serviços) apresenta-se como um esforço para evitar, minimizar e mitigar os efeitos negativos que possam surgir de uma intervenção da NATO ou de forças militares por esta lideradas, na população civil e, quando aplicável, para proteger civis de conflitos relacionados, violência física ou ameaças de violência física por outros atores.

A promoção da paz, segurança e estabilidade autossustentáveis a longo prazo será melhor alcançada num clima de cooperação com as autoridades locais, população e sociedade civil, bem como organizações relevantes que atuem na área dos direitos humanos. A Proteção de Civis pode incluir um conjunto significativo de tarefas, as quais podem ser no âmbito de ações de dissuasão por meios pacíficos, mas também incluindo o uso da força para prevenir, dissuadir, ou responder a situações em que os civis sofrem ou estão sob ameaça de vir a sofrer violência física que coloque as suas vidas em risco.

Para ser eficaz neste propósito, os esforços da NATO necessitam de ter em consideração os papéis e atividades de outros atores internacionais.

A Aliança Atlântica apresenta, também, uma visão estratégica relativa à proteção de civis, procurando responder eficazmente para o sucesso de determinada missão, procurando evitar os perigos estratégicos que uma PoC ineficiente apresenta. Tome-se como exemplo a seguinte frase, patente no Protection of Civilians ACO Handbook da NATO: "PoC failures will generate negative strategic effects and their consequences will reverberate at all levels of command. PoC is therefore key for mission success and legitimacy."[4]

A NATO coloca a PoC na sua doutrina operacional, comprometendo-se com esta, mesmo quando não estando a Proteção de Civis explicitamente referida no mandato de determinada missão. Tal está patente na afirmação "PoC considerations are an integral part of all crises and conflicts, even when a NATO mission does not have an explicit PoC mandate provided by the NAC that encompasses all aspects of the PoC concept."[5]

As ações da NATO têm por base imperativos legais, morais e políticos. Embora a aliança não seja ela própria signatária de tratados ou acordos internacionais, os aliados que a constituem encontram-se vinculados aos tratados internacionais celebrados e ratificados respetivamente.

Os aliados, enquanto Estados soberanos e como tal possuidores de personalidade jurídica internacional, encontram-se vinculados a leis e padrões internacionais aplicáveis estabelecidos no direito consuetudinário e, como Estados de direito, sujeitos à sua ordem jurídica interna. Por esta razão, todas as operações e missões da NATO ou por esta lideradas (bem como outras atividades mandatadas pelo Conselho) são conduzidas dentro de um contexto jurídico bem definido.

O quadro jurídico varia em função do cenário, podendo decorrer num ambiente de paz, numa situação de crise ou num conflito armado[6].

Para a Aliança Atlântica, a comunicação no âmbito da PoC surge como sendo de grande valor estratégico, afirmando-se que "Controlling the PoC narrative will likely be a central theme of future conflicts (e.g. which side of a conflict has legitimacy with the civilian population, both domestically and within the conflict zone)"[7].

Toolkit NATO para a Proteção de Civis

A NATO faz confluir no seu *toolkit* para a proteção de civis a sua vasta experiência adquirida no âmbito das missões e operações por esta levadas a cabo, bem como de outras em que participou ou liderou. As ferramentas são as seguintes : 1) Mitigação de danos civis de ações próprias; 2) Proteção de civis das ações de outros; 3) Apoio à ação humanitária; Lições aprendidas sobre proteção de civis; Aspetos de comunicação; 4) Exercícios conjuntos e ao nível do Quartel-General da NATO; 5) Treino de

forças participantes da NATO e/ou por esta lideradas em operações e missões; 6) Treino de forças locais; 7) Capacitação em defesa e segurança; 8) Ferramentas e programas de parceria.
Através deste *toolkit* a Aliança Atlântica aplica a sua doutrina PoC num ambiente tático e operacional, promovendo e criando uma efetiva capacidade para a proteção de civis nos teatros de operações onde a NATO se apresenta.

Referências

[1] ONU. 2020. The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_poc_handbook_final_as_printed.pdf

[2] PEREIRA E GARRIDO (2020). "A proteção de civis nas missões da União Africana", in Mário Monte, Joaquim Rocha e Maria de Assunção Vale Pereira (coords). Estudos em homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito, Coimbra, Almedina, p. 1090.

[3] NATO (2016). Policy for Protection of Civilians

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160705_1607-protection-civilians-en.pdf

[4] NATO. PROTECTION OF CIVILIANS ACO HANDBOOK. Pág. 9. https://shape.nato.int/resources/3/website/ACO-Protection-of-Civilians-Handbook.pdf

[5] NATO. PROTECTION OF CIVILIANS ACO HANDBOOK. Pág. 11. https://shape.nato.int/resources/3/website/ACO-Protection-of-Civilians-Handbook.pdf

[6] IDEM

[7] NATO. PROTECTION OF CIVILIANS ACO HANDBOOK. Pág. 12. https://shape.nato.int/resources/3/website/ACO-Protection-of-Civilians-Handbook.pdf

[8] NATO.2016. NATO Policy for Protection of Civilians. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160705_1607-protection-civilians-en.pdf

Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations

Pinar Kadioglu

Expert in peace and conflict studies who holds a PhD from University of St Andrews. Her research focuses on Human Rights, UN Peace Operations and Socio-pyschological Impacts of Conflicts.

The early United Nations peacekeeping operations were mandated with ensuring the implementation of ceasefire and peace agreements in the aftermath of interstate clashes. Except for the individual cases in Congo and East Timor, all early missions were designed to enable the creation of *status quo ante bellum*, grounded on a rationale that equates `absence of threat to international peace and security` to the absence of hot clash.

In the early 1990s, this perception went through a drastic change, in effect, with the collapse of the bipolar system and the consequential rise of internal wars across the world. The recreation of *status quo ante bellum* was no longer considered as a goal, but rather a situation to be avoided at all costs for maintaining international peace and security. The need for removal of pre-war instability factors has become the new norm, which addressed political, as well as social, economic, ecological and humanitarian issues that gave rise to the conflicts in the first place. Thus, peacekeepers were no longer mandated to only assist the political transition processes, but also provide support to lay the grounds for achieving sustainable peace in post-conflict environments.
According with this ambitious new agenda, throughout the 1990s, peacekeeping missions were designed as multidimensional operations carried out by military, police and civilian personnel in complex conflict settings. Thus, by their very nature, they required high political, financial and military engagement from the Member States. The anticipated support, however, was not attained. Ineluctably, due to institutional incapacity, UN peacekeeping missions could not fulfil their mandates and failed to prevent forced migrations, genocide campaigns and grave human rights violations in Rwanda, Bosnia, Angola and Somalia.
In the shadow of the catastrophic ends of 1990s' peacekeeping missions, at the turn of the century, the UN introduced two protection