

Setembro 2010

Promoção da Protecção dos Civis nas Operações de Paz: Perspectivas de África

Por Paul D. Williams

UM TRABALHO DE PESQUISA DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA



O Centro de Estudos Estratégicos de África

O Centro de Estudos Estratégicos de África apoia o desenvolvimento de políticas estratégicas dos EUA que visam a África, oferecendo programas académicos de alta qualidade e relevantes, fomentando a consciencialização e o diálogo sobre as prioridades estratégicas dos EUA e assuntos relacionados com segurança em África, criando redes de líderes militares e civis africanos, americanos, europeus e internacionais, assistindo as autoridades dos EUA na formulação de políticas eficazes para África e articulando as perspectivas africanas a autoridades dos EUA.

Promoção da Protecção dos Civis nas Operações de Paz: Perspectivas de África

Por Paul D. Williams

*Centro de Estudos Estratégicos de África
Trabalho de Pesquisa No. 1*

Washington, D.C.
Setembro 2010

As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas são dos contribuintes e não refletem necessariamente a opinião do departamento de defesa dos estados unidos ou qualquer outro órgão do governo federal. Aprovado para divulgação pública; distribuição ilimitada.

Pode ser citada ou reproduzida qualquer parte deste estudo, sem autorização, desde que seja referido o nome da fonte original. A Tipografia da CEAA agradece que lhe seja enviada uma cópia das reproduções ou críticas.

Primeira impressão, Setembro de 2010.

Para mais informações sobre o CEAA, visite o Web site <http://africacenter.org>.

Conteúdo

Conteúdo	iii
Resumo	1
O Desafio da Protecção dos Civis	4
Origens da Agenda de Protecção Contemporânea	7
Desafios Enfrentados pela Agenda de Protecção	16
O Papel Essencial da Recolha de Informações e Análise das Ameaças à Protecção dos civis	31
Transformação da Análise em Acção: Algumas Lições para Melhorar a Protecção dos Civis	41
Conclusões e Recomendações	52
Anexo A	59
Notas	66
Sobre o autor	72

Resumo

A protecção dos civis é um assunto essencial da segurança africana. Nas últimas duas décadas foram massacrados cerca de 600.000 civis em 27 países africanos. Dezenas de milhões mais foram deslocados ou pereceram de causas indirectas desses ataques e dos conflitos armados no continente. Os civis são as principais vítimas das guerras de África e, por isso, um cada vez maior número de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas destacam forças de manutenção da paz para os protegerem. Muitos consideram que a protecção de civis constitui a essência da manutenção da paz. Esta é razão do princípio unanimemente endossado e mandatado pela ONU designado “responsabilidade de proteger” – a ideia de que os governos têm a responsabilidade de impedir e reduzir o genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e a limpeza étnica. A protecção de civis é também uma parte fundamental na forja de acordos políticos duradouros porque qualquer acordo de paz que tolere a persistência da violência contra os civis não disponibilizará uma fundação sólida para construção de estruturas de governação legítima.

Mas a protecção de civis nas zonas de guerra em África coloca grandes desafios. Entre os mais importantes destacam-se a necessidade de conceber sistemas eficazes de recolha e análise de informações que detectam padrões de atrocidades e de formular estratégias e abordagens operacionais que permitam aos militares proteger os civis da violência física. Apesar de difícil, a protecção dos civis pode ser intensificada se as políticas das operações de paz se basearem numa concepção de protecção a vários níveis, uma análise sólida das dinâmicas do conflito em questão, uma visão clara da estratégia que orienta as actividades de protecção e a entrega de suficientes recursos ao pessoal de manutenção da paz para levarem a efeito as cruciais tarefas operacionais e táticas. O desafio mais estratégico a longo prazo é como *deter* eficazmente os ataques aos civis. Pode-se progredir respondendo com força para pôr

cobro a essas atrocidades e punir os que as perpetraram; fortalecendo as restrições internacionais legais e normativas sobre o comportamento contra civis; e estabelecendo forças de segurança por todo o continente que apoiem estas regras. A curto prazo, a ênfase prática deve concentrar-se no fortalecimento da “cadeia de acções” da protecção dos civis – a cadeia de actividades para todas as organizações envolvidas na protecção incluindo o planeamento de missões pré mandatadas, a formulação de mandatos para operações de paz, o destacamento de pessoal e as suas actividades de campo no terreno.

Este estudo é composto por seis partes principais. As ilustrações empíricas são retiradas principalmente do Ruanda (1993 a 1994), da República Democrática do Congo (2001 até ao presente), e do Sudão (2004 até ao presente) porque estes países sofreram um extenso envolvimento internacional e alguns dos desafios à protecção dos civis mais graves e duradouros de África. Por exemplo, só no Sudão e na República Democrática do Congo, quase 35.000 civis foram massacrados em episódios de violência unilateral desde 1990. Apesar de serem amplamente encaradas como falhas catastróficas, as operações de paz nestes países também produziram alguns dos mais inovadores exemplos de como as políticas de protecção podem ser melhoradas no futuro.

Após delinear os desafios da protecção dos civis, a próxima secção oferece uma síntese das origens desta agenda resumindo as linhas de pensamento e políticas inter-relacionadas e políticas que a promoveram. Estes constituem desenvolvimentos no direito internacional, especificamente no direito humanitário internacional, no direito penal internacional e no direito internacional dos direitos humanos; uma ênfase crescente nas actividades de protecção por várias agências humanitárias; a prontidão do Conselho de Segurança da ONU para discutir questões relacionadas com a protecção dos civis e tornar a protecção numa componente fundamental dos seus mandatos de manutenção da paz; a disposição de vários acordos regionais em África

para fazerem a mesma coisa; e a ascensão à proeminência do princípio da “responsabilidade de proteger”.

A terceira secção debate os quatro maiores desafios que a agenda da protecção dos civis coloca às forças de manutenção da paz no terreno: (1) estabelecimento de definições práticas e expectativas que podem orientar decisões operacionais; (2) problemas operacionais e jurídicos associados com o trabalho nas zonas de guerra em África; (3) a falta de recursos apropriados; e (4) desafios políticos decorrentes, em grande medida, de um compromisso insuficiente por parte de estados e organizações poderosas.

A quarta e quinta secções estabelecem como as políticas de protecção dos civis podem ser melhoradas. Especificamente, a quarta secção debate como as operações de paz devem recolher e analisar sistematicamente informações sobre que tipos de protecção serão oferecidas e a quem, contra quê (ameaças) e através de que agentes. A quinta secção analisa as opções políticas e militares disponíveis. No que diz respeito à acção militar, são debatidos dois cenários: as situações em que as atrocidades ocorrem enquanto as forças de manutenção da paz já se encontram presentes no respectivo país e os casos em que ocorrem na ausência das forças de manutenção da paz. Após isto, o estudo examina a importante questão de como o poder militar aos níveis estratégico, operacional e tático podem ser utilizados para melhorar a actual protecção dos civis e para ajudar a impedir as atrocidades no futuro.

A secção de conclusão oferece dez recomendações gerais para uma política mais eficaz no seio das organizações que tornaram a protecção dos civis parte das suas competências:

- ◆ A dissuasão é o objectivo para fortalecer as normas globais
- ◆ Planear conceitos operacionais claros e fortalecer o consenso internacional à sua volta
- ◆ Ser realista e controlar as expectativas
- ◆ Investir em líderes excelentes para as operações de paz

- ◆ Investir nas forças de manutenção da paz
- ◆ Investir nas capacidades de inteligência
- ◆ Investir na reflexão
- ◆ Estar preparado para coagir os perpetradores
- ◆ Manter a intervenção militar humanitária na agenda
- ◆ Não desistir da reforma do sector da segurança

O Desafio da Protecção dos Civis

Há muito que as forças de manutenção da paz vem tentado proteger os civis que se encontram em situações de perigo. Pode-se dizer que o primeiro mandato oficial de protecção de civis em África foi emitido às forças de manutenção da paz em 1960 quando o Secretário-Geral das Nações Unidas (ONU), Dag Hammarskjöld, autorizou as forças de manutenção da paz instalados no Congo a ministrarem “protecção contra actos de violência... a todas as pessoas, brancas ou negras”. Hammarskjöld argumentou que isto fosse feito com base no facto de “não se poder considerar que a proibição de intervenção das forças de manutenção da paz em conflitos internos se aplica à matança disparatada de civis ou de lutas decorrentes de hostilidades tribais.” Salientou que também estava “no espírito da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Convenção sobre o Genocídio.”¹ Em cumprimento destas ordens, as forças de manutenção da paz da ONU estabeleceram áreas seguras, interpuseram-se entre os civis e os perpetradores das atrocidades e retaliaram com força quando estes campos foram atacados, protegendo, assim, cerca de 36.200 pessoas.² Desde aí que as forças de manutenção da paz têm vindo a ser frequentemente confrontados com a matança de civis em massa; de Abyei a Aro Sharow, de Bunia a Byarenga, do Kigali a Kiwanja, de Makeni a Makombo, a lista de locais de massacres já é longa e continua a alongar-se.

Neste contexto, ser bem-sucedido quanto à protecção dos civis é de extrema importância para o próprio conceito da manutenção da paz – os mandatos cada vez mais o exigem e a legitimidade das operações de paz dependerão desse sucesso. Em última instância, o objectivo a longo prazo de qualquer estratégia de protecção em África ou em qualquer outro local, deve ser *impedir* os ataques aos civis. Para isto, as forças de manutenção da paz devem não apenas responder vigorosamente para pôr cobro e punir os perpetradores dessas atrocidades, mas os governos mundiais devem fortalecer as restrições legais e normativas sobre o comportamento contra os civis e estabelecer forças de segurança por todo o continente que apoiem estas regras. Apesar de se ter registado um progresso significativo em todas estas áreas, a ênfase prática deve ser colocada em fortalecer o que tem sido descrito como a “cadeia de acções” da protecção dos civis – ou seja, a cadeia de actividades para todas as organizações envolvidas na protecção incluindo o planeamento de missões pré-mandatadas, a formulação de mandatos para operações de paz, o destacamento de pessoal e o seu campo de actividades no terreno.³

A protecção dos civis é um assunto essencial na segurança de África por várias razões. Primeiro, o custo humano das guerras de África é astronómico. Os civis são as principais vítimas destes conflitos e, apesar de muitos sucumbirem à doença e aos efeitos da desnutrição, um número significativo é abatido.⁴ Desde 1990, o Uppsala Conflict Data Program registou o massacre de mais de 570.000 civis em vinte e sete países africanos⁵.

A segunda razão porque a protecção dos civis é importante é que um cada vez maior número de resoluções do Conselho de Segurança da ONU destaca mantenedores da paz para o fazerem. Consequentemente, isto tornou-se o padrão ouro pelo qual muitas operações de paz contemporâneas em África são julgadas, especialmente pelas operações locais e pela imprensa. Como foi observado pelo precursor Relatório Brahimi há uma década, num cada vez maior número de situações

“as forças de manutenção da paz podem não só ter uma justificação operacional para a utilização da força [para proteger civis] mas serem moralmente compelidos a fazê-lo.”⁶ Por isso, ao longo do tempo, a protecção dos civis tem-se tornado essencial não apenas para a legitimidade e sucesso das operações de manutenção da paz individuais mas também para a credibilidade de todo o sistema da ONU.

Em terceiro lugar, a protecção dos civis é também “uma componente essencial para uma paz política sustentável” uma vez que qualquer acordo de paz que tolere a continuação da violência contra civis não disponibilizará uma fundação sólida sobre a qual criar estruturas de governação legítima.⁷ Em relação ao conflito no Darfur, por exemplo, a reunião de alto nível da União Africana e da ONU em Addis Ababa em Novembro de 2006 concluiu que a segurança dos civis era um pré-requisito para o avanço com vista a uma solução política.⁸ Em termos mais gerais, isto significa que a protecção bem-sucedida dos civis é uma componente essencial de uma estratégia de saída viável para a maioria das operações de paz.

A quarta razão porque a protecção dos civis é tão importante é que forma o cerne da agenda da “responsabilidade de proteger” (R2P). A ideia de que os governos têm a responsabilidade de impedir e pôr cobro ao genocídio, aos crimes contra a humanidade, aos crimes de guerra e à limpeza étnica foi endossada pela Cimeira Mundial da ONU em Outubro de 2005 e ocupa um lugar central na nova arquitectura de paz e segurança de África conforme consta no Artigo 4(h) da Lei Constitutiva da União Africana (UA). E, como a *Task Force* de Prevenção do Genocídio (GPTF) recentemente argumentou, na qualidade de um dos governos que apoiou o princípio R2P, os Estados Unidos devem considerar pôr cobro aos massacres, uma questão de segurança nacional assim como uma parte essencial do apoio ao direito humanitário internacional, às leis da guerra, ao direito penal internacional e ao direito internacional dos direitos humanos.⁹ O facto de a R2P ter sido mencionada na Estratégia de Segurança Nacional

dos E.U.A. de 2010 indica que este princípio adquiriu considerável aceitação geral.¹⁰ Tendo isto em consideração, também é importante observar que em 24 de Maio de 2010, o Presidente dos E.U.A., Barack Obama, assinou a Lei de Desarmamento do LRA e de Recuperação do Norte do Uganda. Trata-se de uma legislação revolucionária segundo a qual a Administração Obama obriga-se a desenvolver uma estratégia regional para proteger civis na África Central dos ataques do LRA, para trabalhar com vista à apreensão da liderança dessa organização e para apoiar a recuperação económica do Norte do Uganda.

Finalmente, as questões relacionadas com a protecção dos civis encontram-se centralmente localizadas nonexo entre os desafios colocados pela segurança, desenvolvimento e crises humanitárias que África enfrenta. Em resultado disso, o encontro de soluções para o enigma da protecção dos civis tem implicações de longo alcance no progresso sustentado do continente.

Origens da Agenda de Protecção Contemporânea

Apesar do longo historial de tentativas para proteger os civis, só há relativamente pouco tempo é que o assunto tem sido objecto de um debate sério e sustentado no Conselho de Segurança da ONU e em outras organizações internacionais relevantes, especialmente a UA, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a União Europeia (UE), e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Para ilustrar a amplitude do debate basta considerar que o *General Guidelines for Peacekeeping* (diretrizes gerais para a manutenção da paz) publicado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO) em Outubro de 1995, mais de 18 meses após o genocídio do Ruanda, fez uma única referência à protecção de civis; e a referência foi feita para questionar a ideia que as forças de manutenção da paz deviam criar “áreas seguras” para protecção dos civis porque prejudicaria a relação das forças de manutenção da paz com as partes em conflito e mancharia a sua imparcialidade. O documento não

mencionou o genocídio, os massacres ou os crimes contra a humanidade e afirmava sem rodeios que “a manutenção da paz e a utilização da força (exceptuando em defesa própria) deveriam ser encaradas como técnicas alternativas e não como pontos adjacentes numa continuidade.”¹¹

O interesse actual na protecção dos civis deriva de seis linhas de pensamento e políticas interligadas desenvolvidas como reacção a diferentes aspectos do sofrimento dos civis durante a guerra:¹²

Desenvolvimentos no Direito Internacional

O esforço global para fortalecer o direito humanitário internacional (IHL), o direito penal internacional e o direito internacional dos direitos humanos tornou-se o substrato legal para a protecção dos civis. Após a Segunda Guerra Mundial, o IHL foi desenvolvido e codificado nas quatro Convenções de Genebra (1949), nos dois protocolos adicionais (1977), e numa variedade de protocolos abrangendo a utilização de *Certain Conventional Weapons* (certas armas convencionais) de 1980, 1995, 1996 e 2008. De particular importância destaca-se o Artigo 3 comum às Convenções de Genebra de 1949, que comprometia as partes envolvidas em conflitos não internacionais a respeitarem os direitos humanos de todos os colocados *hors de combat* (fora de acção/de combate), e a *Convention on Protection of Civil Persons* (convenção sobre a protecção das pessoas civis (Convenção IV), que — entre outras coisas — oferecia protecção legal a não-combatentes em territórios ocupados. O primeiro Protocolo de Genebra (1977) alargava a protecção concedida aos não-combatentes insistindo que os ataques armados se circunscrevessem apenas aos objectivos militares (Artigo 52, Protocolo I). Os combatentes foram proibidos de atacar não-combatentes ou os seus bens, apesar das chamadas instalações de “utilização dupla” terem continuado a ser consideradas alvos legais. O Artigo 51(5) tornou ilegais os ataques a objectos militares “capazes de causar” um número excessivo de vítimas civis e proibiu o alvo indirecto a não-combatentes. O Protocolo I também insistiu que, em

caso de dúvida, deve-se assumir que as pessoas são não-combatentes. O princípio da discriminação estabelecida no Protocolo também dispunha os fundamentos legais e morais para as convenções posteriores que proibiam as armas consideradas inerentemente indiscriminadas e é agora uma parte fundamental do direito penal internacional.¹³ Assim, o IHL criou um padrão normativo da protecção dos civis que não só proíbe certas armas e comportamento mas também pretende punir os perpetradores de crimes individuais ou em massa. Particularmente desde o fim da Guerra Fria, vários tribunais internacionais e o novo Tribunal Penal Internacional tomaram medidas significativas para apoio desta agenda acabando com a tradicional impunidade de que desfrutavam os perpetradores de graves violações do IHL e dos direitos humanos.

Agências Humanitárias

Tradicionalmente, as agências humanitárias consideravam a “protecção” responsabilidade dos “intervenientes mandatados” como o Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), o Fundo da ONU para a Infância (UNICEF) e o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (UNHCR) para promoverem a protecção legal dos direitos humanos individuais. Assim, os dirigentes do ICRC equalizaram a protecção com a verificação da conformidade do governo com o IHL em casos de detenção. Pelo seu lado, a UNICEF foi mandatada para desenvolver mecanismos de notificação em relação à protecção de crianças em conflitos armados enquanto a UNHCR foi mandatada pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 e pelo Protocolo posterior (1967) a disponibilizar protecção legal aos refugiados. As outras organizações de assistência em caso de catástrofe entendem a protecção como uma parte natural da sua distribuição imparcial de assistência humanitária. Isto começou a mudar nos anos 90 quando algumas organizações reconheceram que a assistência humanitária eficaz dependia da segurança e estabilidade. Em casos extremos, esta visão salientou que a disponibilização de

assistência sem protecção poderia produzir a chamada “well-fed-dead” – civis aos quais foram dados alimentos, alojamento e apoio médico por agências humanitárias apenas para virem a ser mortos por grupos armados. O resultado foi uma abordagem mais ampla da protecção adoptada por vários intervenientes e codificada pelo Inter-Agency Standing Committee (comité permanente interagencial) após 1999. Isto, por sua vez, produziu várias teorias e estratégias diferentes para o desenvolvimento, gestão e avaliação de programas de protecção.¹⁴

O Conselho de Segurança da ONU

Desde 1998 que o Conselho de Segurança da ONU tem vindo a debater de forma explícita uma agenda de protecção dos civis relativamente ampla e dispersa que tem englobado a conformidade com o IHL, questões operacionais relacionadas com as operações de paz e acesso humanitário, assim como o papel do Conselho na resposta às emergências e no enfrentamento dos problemas relacionados com o desarmamento.¹⁵ Em 17 de Setembro de 1999, o Conselho adoptou unanimemente a Resolução 1265. Isto expressou a sua “disposição” para considerar “medidas apropriadas” em resposta “a situações de conflito armado em que os civis são vitimados ou em que a assistência humanitária aos civis está a ser deliberadamente obstruída;” o Conselho solicitou aos estados que ratificassem os principais tratados de direitos humanos e que trabalhassem no sentido de porem cobro à “cultura de impunidade” propondo acções judiciais contra os responsáveis pelo genocídio, pelos crimes contra a humanidade e por “sérias violações do direito humanitário internacional”; e expressou a vontade do Conselho em explorar como os mandatos de manutenção da paz poderiam ser reestruturados para uma maior protecção dos civis em perigo. Em Outubro de 2002 o Conselho adoptou a sua primeira *Aide-Mémoire* sobre protecção dos civis que veio a ser posteriormente adoptada e desenvolvida pelo Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos

Assuntos Humanitários (OCHA) para guiar o seu trabalho.¹⁶ Em Abril de 2006 o Conselho de Segurança emitiu outra resolução que foi um marco de referência na protecção dos civis (número 1674). Esta reiterou o seu pedido de acesso às agências humanitárias, afirmou a disposição do Conselho em agir em casos em que os civis são deliberadamente alvejados e reafirmou o princípio da “Responsabilidade de Proteger” (ler abaixo). Em 2007, O Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon exigiu medidas para fortalecimento do direito ao acesso humanitário e a criação de um grupo de trabalho para explorar as formas como o compromisso do Conselho com a protecção se podia traduzir em resultados tangíveis para as populações em perigo.¹⁷ No entanto, só em Novembro de 2009, através da Resolução 1894, é que o Conselho reconheceu a necessidade de traçar directrizes operacionais abrangentes sobre as tarefas e responsabilidades das forças de manutenção da paz em relação à protecção de civis.

Mandatos de Manutenção da Paz

O Conselho de Segurança das Nações Unidas há muito que destaca operações de paz com objectivos específicos de protecção apesar de raramente a protecção dos civis ser referida de forma explícita como o objectivo central da missão. Na realidade, só depois da publicação do Relatório Brahimi em 2000 é que se tornou doutrina oficiosa da ONU que as forças de manutenção da paz que testemunhassem violência contra civis “estariam autorizadas a pôr-lhe cobro, dentro dos seus meios.”¹⁸ A partir de 1999 com a Missão da ONU na Serra Leoa (UNAMSIL), o Conselho de Segurança tem vindo a invocar o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para criar mandatos de protecção. No entanto, estes têm sido sempre condicionados a vários impedimentos geográficos, temporais e de capacidades. Algumas das características mais significativas desses mandatos são resumidas na tabela 1.

Tabela 1: Características dos mandatos das missões de manutenção da paz realizadas em África pela ONU desde 1999

Missão	País	Datas	'Proteger civis sob ameaça de violência iminente'	'Sem prejudicar a responsabilidade da nação anfitriã'	'Dentro das capacidades e áreas de destacamento'	'Todos os meios necessários'
UNAMSIL	Serra Leoa	22 Out. 1999-31 Dez. 2005	Sim	Sim	Sim	Não
MONUC	RDC	30 Nov. 1999-presente	Sim	Não	Sim	Sim
UNMIL	Libéria	19 Set. 2003-presente	Sim	Sim	Sim (parcial)	Não
UNOCI	Costa do Marfim	4 Abr. 2004-presente	Sim	Sim	Sim	Sim
ONUB	Burundi	22 Maio 2004-1 Jan. 2007	Sim	Sim	Sim	Sim
UNMIS	Sudão	24 Mar. 2004-presente	Sim	Sim	Sim	Sim
UNAMID	Sudão	31 Julho 2007-presente	Sim	Sim	Sim	Não
MINURCAT	Chade e República Central Africana	25 Set. 2007-presente	Sim	Não	Sim	Sim
Percentagem de mandatos com componente			100%	75%	100%	62.5%

Fonte: Adaptado de *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*, de Victoria Holt e Glyn Taylor com Max Kelly (New York: UN DPKO/OCHA, Novembro de 2009), pág. 45.

Instituições regionais

A agenda de protecção também tem sido fomentada ao nível regional com várias organizações internacionais africanas a fazerem tentativas para incorporarem as questões relacionadas com a protecção nas suas competências. Por exemplo, um manual preliminar para profissionais militares africanos compilado em 2000 afirmava que “a protecção básica do direito à vida e dignidade de não-combatentes é um elemento fundamental de todas as operações militares. Se os membros de uma PSF (Força de Apoio à Paz) destacados como combatentes testemunham crimes de guerra mas não tomam qualquer acção para os deterem, eles próprios tornam-se parte desse crime de guerra.” Definia a protecção como uma tarefa de manutenção de paz que envolvia a “criação de um ambiente seguro” que incluiria “a protecção dos direitos humanos básicos e a protecção das pessoas, comunidades e instalações.” O manual prosseguia sugerindo que “nas áreas em que o consentimento é frágil e se verifica oposição à operação no seu todo, as tarefas de protecção realizam-se com mais eficácia através de uma força de apoio à paz.”¹⁹ Por seu lado, a UA tem disponibilizado um veículo para o desenvolvimento da protecção dos civis. Especificamente, com a entrada em vigor da Lei Constitutiva da União Africana, em 2001, o seu Artigo 4(h) consagra o direito da União a intervir nos assuntos dos seus estados membros em questões relacionadas com o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade. Directamente relacionado com o Artigo 4(h), um dos seis cenários oficiais projectados para a African Standby Force (força africana de alerta) era uma intervenção em “situações de genocídio em que a comunidade internacional não intervenha imediatamente.”²⁰ Presumivelmente, o principal objectivo desse tipo de operação seria a protecção dos civis, vítimas do genocídio em questão. Apesar de não autorizada em referência ao Artigo 4(h), a operação de paz da UA no Darfur (AMIS) incluía uma componente de protecção dos civis no seu mandato.

Em 2006 a UA tinha concluído uma versão preliminar da doutrina harmonizada das chamadas operações de apoio à paz, segundo a qual “a protecção do direito básico à vida e à dignidade dos não-combatentes é um elemento fundamental de todas as PSOs.” Prosseguia também enumerando uma variedade de tarefas militares relevantes para essa protecção incluindo a protecção das agências de assistência, a criação e manutenção de corredores humanitários, a protecção aos campos de refugiados, “a restauração da segurança humana ajudando, assim, a evitar os abusos dos direitos humanos”, a apreensão dos criminosos de guerra.²¹

Mais ou menos ao mesmo tempo na África Ocidental, a ECOWAS elaborava a versão preliminar do *Code of Conduct for the Armed Forces and Security Services of West Africa*, de 2006 (código de conduta para as forças armadas e os serviços de segurança da África Ocidental). Apesar de este documento lidar principalmente com o princípio dos soldados “não prejudicarem ninguém”, também menciona formas de protecção mais proactivas. Por exemplo, em conformidade com os Artigos 7 e 20, as forças armadas têm de “disponibilizar a devida protecção, refúgio e assistência a todas as pessoas em necessidade” e de “proteger os direitos e segurança da população civil, incluindo a integridade física das pessoas.”²²

A Responsabilidade de Proteger

Em Outubro de 2005, os líderes mundiais adoptaram unanimemente o princípio da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) nos parágrafos 138 a 140 do Documento Final da Cimeira Mundial da ONU. Em Abril de 2006 o Conselho de Segurança reafirmou o princípio na resolução 1674. Conforme acordado pelos estados membros, o R2P assenta em três pilares.²³ Primeiro, cada estado deve usar os meios necessários e apropriados para proteger a sua própria população do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos

crimes contra a humanidade e da incitação aos mesmos. O segundo pilar refere-se ao compromisso da “comunidade internacional” em estimular e ajudar os estados a exercerem as responsabilidades estabelecidas no primeiro pilar. O terceiro pilar refere-se à responsabilidade internacional para responder *através da ONU* de uma forma atempada e decisiva quando as autoridades nacionais falham manifestamente em proteger a sua população dos quatro crimes identificados anteriormente. Em 2007 o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, identificou a tradução do R2P “das palavras à acção” como uma das suas principais prioridades e designou um Conselheiro Especial para este assunto.²⁴ O princípio também se tornou parte da linguagem de trabalho do envolvimento internacional com crises políticas como na Operação das Nações Unidas e da União Africana no Darfur (UNAMID) e os esforços diplomáticos para resolver o conflito pós-eleitoral no Quênia. Conforme definido pela ONU, o R2P limita-se aos quatro crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e crimes de guerra. É, por isso, importante observar que, apesar de centralmente relacionadas com a protecção dos civis nas operações de paz, as duas não são sinónimas porque a protecção dos civis envolve uma gama mais variada de questões que os quatro crimes R2P.

Apesar de inter-relacionadas, estas seis fontes de actividades de protecção reflectem as preocupações e interesses particulares dos respectivos intervenientes envolvidos. É por isso que realçam diferentes significados e abordagens da protecção. Ironicamente, isto produziu uma situação em que um dos pontos fortes da norma da protecção dos civis — a amplitude e intensidade do consenso normativo que o apoia — é também uma fonte de fraquezas porque o acordo total não refere o que é que a protecção significa, o que é que engloba e que agentes estão melhor colocados para a ministrarem. Isto levantou vários desafios importantes e deixou lacunas e tensões na agenda de protecção dos civis contemporânea.

Desafios Enfrentados pela Agenda de Protecção

A protecção dos civis dos efeitos negativos dos conflitos armados em África levanta enormes desafios. Esta secção debate estes desafios sob quatro títulos: (1) desafios analíticos envolvendo a criação de definições e directrizes operacionais; (2) desafios ambientais decorrentes de problemas associados com o trabalho em zonas de guerra em África; (3) desafios relacionados com a falta de recursos apropriados; e (4) desafios políticos decorrentes largamente de um compromisso insuficiente da parte dos estados e organizações poderosos.

Desafios Analíticos

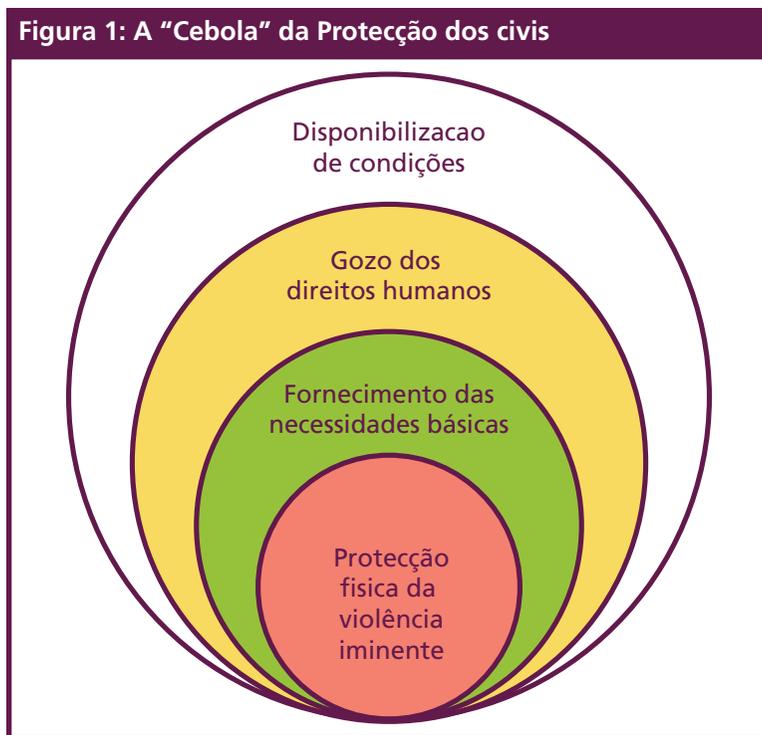
O alcance da protecção dos civis será impossível sem uma visão clara de quem são os “civis”, o que é que a “protecção” significa e como é que pode ser alcançada na prática. Em termos abstractos, os civis podem ser definidos em traços gerais como não-combatentes. O desafio é que as operações de paz modernas em África têm frequentemente envolvido situações em que distinguir civis dos combatentes pode ser difícil. Além disso, quando respondem aos desafios específicos dos massacres, a categoria abrangente de “vítimas” e “perpetradores” não são sempre substitutos úteis porque as pessoas que se inserem em cada categoria podem mudar ao longo do tempo à medida que o equilíbrio das forças se altera no terreno.

Relativamente à “protecção”, a principal falha tende a situar-se entre as organizações humanitárias, que encaram a protecção em termos de cumprimento dos direitos humanos e normas jurídicas de um lado, e de outro lado as instituições militares, que tendem a ver a protecção em termos mais limitados relacionados com a defesa física de certos “indivíduos, comunidades e instalações” ou áreas seguras desmilitarizadas.²⁵ Infelizmente, as directrizes oficiais da ONU oferecem pouca elucidação sobre o significado da protecção. Por exemplo, o *Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations* (manual das

operações de manutenção da paz multidimensionais da ONU), de 2003 e o UN *Principles and Guidelines* (princípios e directrizes da ONU), de 2008, não dão respostas claras.²⁶ Este último refere-se em termos gerais à necessidade das forças de manutenção da paz protegerem os civis mas não entra em detalhes úteis. A questão era tão ambígua que, em Julho de 2009, os autores de um importante estudo comissionado pela DPKO/OCHA sobre protecção dos civis concluíram que “nenhum documento do Conselho [de Segurança] dá uma definição operacional do que é que a protecção dos civis representa para as missões de manutenção da paz, nem o Conselho comissionou o Secretariado que pode ser o órgão mais apropriado para desenvolver esse tipo de orientação, para o fazer.”²⁷ Em resumo, a queixa comum em todo o cenário internacional da manutenção da paz é que, quando se trata de questões relacionadas com a protecção de civis, “a um nível muito prático, não é sempre evidente para as tropas e para a polícia o que é que se espera delas.”²⁸

Neste estudo, a protecção dos civis é conceptualizada em termos de uma “cebola” com várias camadas (ver figura 1).²⁹ Isto enfatiza que a protecção pode ser encarada em termos minimalistas (sobrevivência física) ou maximalistas (gozo dos direitos) e, assim, como um conceito que contém várias camadas interligadas. Idealmente, os civis poderiam desfrutar do seu todo, mas, na prática, podem perder as camadas exteriores de protecção e ainda assim, sobreviver, apesar de, obviamente, alguns indivíduos terem maior resistência que outros; no entanto, o anel interior da protecção física é essencial para todas as outras camadas.

A perspectiva da “cebola” apresenta vários benefícios. Primeiro, encontra-se alinhada com as actuais *especificações preliminares* da ONU e da UA sobre o assunto. Na ONU, o *Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations* encontra-se organizado à volta de uma abordagem à protecção de três camadas, que envolve a promoção de um processo político de resolução de conflitos; a disponibilização de protecção relativamente à violência



física e o estabelecimento de um ambiente de protecção que aumenta a segurança e apoia os direitos dos civis.³⁰ Da mesma forma, o AU's *Draft Guidelines for the Protection of Civilians by Peace Support Missions* define actualmente a protecção de civis como “todas as actividades orientadas para obtenção do respeito dos direitos das pessoas” reconhecidos em conformidade com os relevantes instrumentos legais independentes incluindo os relacionados com acções humanitárias internacionais, direitos humanos, refugiados e direito penal.³¹ Apesar de ambos estes documentos serem versões preliminares, sugerem que ambas as organizações estão muito mais perto de adoptarem definições operacionais da protecção.

Um segundo benefício é que permite que sejam estabelecidas distinções entre diferentes aspectos da ampla agenda de protecção. Assim, o resto deste estudo centra-se no anel interior do conceito de

protecção (i.e. protecção física da violência iminente) e, a um nível menor, a disponibilização de necessidades básicas porque é aqui que as operações militares de paz podem desempenhar os papéis de protecção mais importantes. Isto também é evidente na evolução da prática de manutenção da paz em África. No seu *2010 Darfur Protection Strategy*, por exemplo, a acção de protecção da UNAMID é explicitamente restrita “a duas actividades interligadas, protecção física e protecção do espaço humanitário.”³² Além disso, como destacou a versão preliminar do DPKO/DFS, “as operações de manutenção da paz são, geralmente, a única entidade internacional responsável por desempenhar um papel directo na disponibilização de protecção da violência física; nesse aspecto, têm uma responsabilidade única entre os intervenientes na protecção.”³³ Por vezes, “a sua presença por si só é um dissuasor eficaz contra a violência.”³⁴ No entanto, em outras alturas, terão que planear e envolver-se activamente em “actividades de protecção” explícitas. É claro que as camadas exteriores continuam a ser importantes para qualquer abordagem abrangente mas são, geralmente, melhor disponibilizados pelas agências de assistência humanitária e de desenvolvimento.

Com este conceito da protecção em mente, a prioridade das autoridades encarregadas de formular políticas é assegurar que as operações de paz possam envolver-se em “actividades de protecção” eficazes. Isto, por sua vez, requer que as actividades de protecção estejam ligadas a uma estratégia política, definida como “o processo de selecção de objectivos e de escolha de meios adequados para os alcançar com as restrições de recursos enfrentadas.”³⁵ É através da utilização de uma estratégia que os decisores estabelecem prioridades e aplicam os seus recursos. Neste contexto, assim que as actividades de protecção forem definidas como uma prioridade, uma questão essencial é saber como utilizar o poder militar para alcançar fins humanitários. Como concluiu o projecto Operações de Resposta a Massacres (MARO), ao nível estratégico, uma parte significativa do problema é que se tem

verificado uma falta de “pensamento sistemático sobre *como* as forças militares podem responder “a situações de massacre.”³⁶ As fontes de orientação encontram-se mais facilmente ao nível operacional mas os principais documentos como o mandato da missão, as cláusulas de qualquer acordo de paz local ou uma constituição transicional têm, muitas vezes, sido vagos, fragmentados, ambíguos ou contraditórios. Ao nível tático, são as regras de empenhamento (ROE) que estabelecem os parâmetros para actividades de protecção legítimas através da clarificação “dos diferentes níveis de força que podem ser utilizados em várias circunstâncias, como é que cada nível de força deve ser usado e quais autorizações devem ser obtidas pelos comandantes.”³⁷

Apesar de alguns desacordos conceptuais genuínos sobre o significado e abordagens da protecção ao nível estratégico, é muito mais difícil argumentar que os actuais procedimentos militares ao nível tático são um dos principais inibidores da acção de protecção eficaz. Segundo o estudo do DPKO/OCHA as “ROE não são um dos maiores impedimentos das missões da ONU que realizam acções robustas para protegerem civis, incluindo a utilização proactiva de força letal quando necessário.” Nomeadamente, as ROE que delineiam claramente quando e como usar a força para fins humanitários existem há muito. Um exemplo actual é a Regra No. 1.9 das ROE da UNMIS (Abril de 2005) que afirma: “é autorizada a utilização da força, incluindo força letal, para proteger civis, incluindo trabalhadores de assistência humanitária, sob ameaça iminente de violência física, quando as autoridades competentes não se encontram em posição de prestar assistência imediata. Sempre que possível, deve-se tentar obter autorização do comando superior imediato para utilização da força.”³⁸ Nem é essa ROE uma invenção recente. Em Novembro de 1993, por exemplo, o Comandante Roméo Dallaire das Forças da UNAMIR elaborou a versão preliminar das ROE da missão, em grande medida, com base nas da anterior operação da UNTAC no Camboja mas acrescentando um parágrafo que permitia às suas tropas utilizarem forças letais para impedirem crimes contra a

humanidade: “Também poderá haver actos criminosos com motivações étnicas ou políticas cometidos durante este mandato que, moral e legalmente, exigirão à UNAMIR que utilize todos os meios disponíveis para acabar com eles. Entre os exemplos, destacam-se execuções, ataques a pessoas deslocadas ou a refugiados.”³⁹ Estas ROE foram emitidas como a Directiva No. 2 do Comandante das Forças e enviadas para a sede da ONU e para as capitais de todos os países contribuintes com tropas (TCCs) para a UNAMIR. Após efectuar algumas leves alterações em resposta às preocupações levantadas pela Bélgica e pelo Canadá, Dallaire “considerou o silêncio [que se seguiu] em todas as frentes como aprovação táctica.”⁴⁰ Em resumo, as provas das missões anteriores e em curso sugerem que as ROE de manutenção da paz não são um impedimento fundamental da realização de tarefas de protecção eficazes. Os problemas mais graves derivam das dificuldades impostas por alguns ambientes operacionais complexos, dos limitados recursos disponíveis para as forças de manutenção da paz e de uma falta de vontade política dos governos locais e contribuintes e dos comandantes das missões.

Desafios Ambientais

As zonas de conflito em África criam desafios jurídicos e operacionais para os que tentam proteger os civis. Em termos jurídicos, exceptuando quando soldados estrangeiros ocupam o território em questão, “existe apenas um regime jurídico muito rudimentar para regular” o relacionamento entre os habitantes locais e as forças de intervenção. O que existe é antes uma mistura de obrigações derivadas do direito humanitário internacional (IHL) e alguns tratados sobre direitos humanos.⁴¹ Enquanto estas obrigações são relativamente claras no que diz respeito às acções proibidas, são muito menos claras relativamente às obrigações proactivas das forças de manutenção da paz na questão da protecção dos civis.

Em termos operacionais, as zonas de guerra em África são ambientes complexos e fluidos com várias características que dificultam as actividades de protecção. Primeiro, geralmente há uma falta de fronteiras claras que dificulta as abordagens da separação tradicional e interposição. Em segundo lugar, alguns grupos direccionam deliberadamente segmentos da população civil por razões políticas ou económicas. Por exemplo, só no Sudão e na RDC, foram massacrados 35.000 civis desde 1990.⁴² A protecção dos civis pode, por isso, situar-se no lado oposto ao principal objectivo de um partido em tempo de guerra. Em terceiro lugar, estas zonas de conflito são geralmente populadas por vários (por vezes experientes em combate) grupos armados, milícias e quadrilhas de criminosos, muitos dos quais podem não ter cadeias de comando claras ou eficazes.⁴³ Isto dificulta instigar à obediência constante dessas facções assim como tornando o consentimento frágil e flutuante. Em quarto lugar, estes intervenientes muitas vezes exibem um leque variado de estratégias políticas desde tentativas de captura do poder estatal ou de um segmento do território até pouco mais do que a acumulação de recursos. Isto significa que as forças de manutenção da paz têm, muitas vezes, de dispor de abordagens únicas para lidarem com cada parte do conflito. Em quinto lugar, estes ambientes muitas vezes abrangem vastas áreas geográficas incluindo secções de terreno muito difícil e têm infra-estrutura física fraca ou deficiente que dificulta o transporte, a comunicação e o reabastecimento. A sexta característica é a presença de um grande número de intervenientes internacionais desde agências de assistência humanitária e empresas de segurança privadas a instituições financeiras internacionais, operando todas com agendas próprias e diferentes interpretações do que é que a protecção significa e os melhores mecanismos para a obter. Até certo ponto, o estabelecimento de fóruns regulares para o diálogo entre os intervenientes civis e militares pode ultrapassar alguns dos problemas de mal-entendidos em matéria de comunicação e interpretação mas poderá não resolver as diferenças genuínas sobre as prioridades.

Desafios dos Recursos

Uma das regras de ouro da filosofia da manutenção da paz é que os mandatos correspondam aos recursos disponíveis. Infelizmente, não há nenhuma área em que o fosso entre meios e fins seja mais severo do que na área da protecção dos civis. Apesar de nem sempre ter sido claro que ferramentas são necessárias para proteger os civis, não faz sentido esperar um grande sucesso se não forem dados suficientes recursos às forças de manutenção da paz. Na terminologia militar, a agenda da protecção dos civis requer que as operações de paz possuam a combinação certa de “velocidade e massa.”⁴⁴ No entanto, na prática, têm faltado capacidades em ambas estas áreas à maioria das operações de paz em África.

Talvez a carência mais básica se relacione ao número de tropas e polícias destacados para estas operações. Este défice tem duas dimensões: (1) as organizações mandatárias estabelecem missões com níveis inadequados de tropas autorizadas; e (2) os seus estados membros permitem que as taxas de postos vagos perjure, o que deixa as missões incapazes de alcançar até mesmo a força autorizada por períodos de tempo substanciais. Em relação aos níveis de soldados autorizados, as duas regras utilizadas para calcular o tamanho da força necessária para as operações de protecção dos civis sugerem que são necessárias 2 a 10 tropas para cada 1.000 habitantes nas zonas de crise ou a força de protecção deve ter pelo menos o tamanho da maior força armada local. Em ambas as medidas, as recentes missões de protecção de civis no Sudão e na RDC registaram uma deplorável falta de recursos (consultar tabela 2). Além disso, a figura 2 ilustra que, no caso da MONUC, o destacamento de forças de manutenção da paz geralmente é efectuado de uma maneira lenta e reactiva em vez de proactiva verificando-se o aumento de tropas apenas após ter explodido uma crise de protecção anterior. Relativamente às taxas de postos vagos, apesar da ONU ter efectuado melhoramentos significativos na criação de forças nos últimos anos, a operação conjunta no Darfur, UNAMID (lançada

Tabela 2: Tamanho Ideal e Real das Operações de Paz com Mandatos de Protecção dos civis

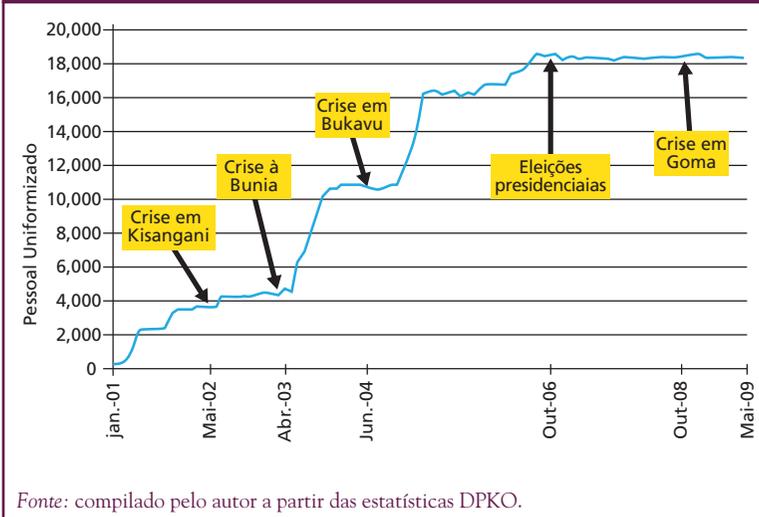
Região	População local	Missão	Tamanho Requerido: Método 1	Tamanho Requerido: Método 2	Tamanho Real (Dez.2008)
Darfur, Sudão	Cerca de 6 milhões	UNAMID	12.000-60.000	40.000-45.000	15.130
Sul do Sudão	Cerca de 8 milhões	UNMIS	16.000-80.000	40.000	10.025
Norte do Kivu, RDC	Cerca de 5 milhões	MONUC	10.000-50.000	20.000	6.000

Fontes: Relatório da Comissão Nacional de Inquérito sobre o Darfur ao Secretário-Geral da ONU: De acordo com a Resolução 1564 do Conselho de Segurança, 18 de Setembro de 2004 (Genebra, 25 de Janeiro de 2005), pág. 27, parágrafo 78; Amnistia Internacional, República Democrática do Congo: Crise no Norte do Kivu (21 de Novembro de 2008), em <www.amnesty.org/en/library/info/AFR62/014/2008/en>

em 2008), foi incrivelmente lenta em atrair os níveis de recursos autorizados apesar de ter tido um período de planeamento e gestação muito longo, desde meados de 2006. Como resultado, em Fevereiro de 2010, o representante especial conjunto da UNAMID reconheceu que apesar “dos 8 milhões de pessoas que compõem a população do Darfur poderem ser descritas como pessoas de preocupação para a UNAMID... apenas metade deste número é totalmente acessível.”

Mas o número de tropas não é o único problema. As operações de paz em África também têm sofrido frequentemente de uma falta de unidades especializadas (i.e., engenheiros, médicos, colectores de informação, forças especiais, intérpretes, etc.) e de veículos (i.e., helicópteros, viaturas blindadas para transporte de pessoal, veículos aéreos não tripulados, etc.), assim como comunicações e apoio logístico inadequados. No que é sem dúvida, o exemplo mais gritante de como a falha no reabastecimento de uma missão pode influenciar a sua habilidade para levar a efeito actividades de protecção, nos primeiros dias do genocídio de 1994 no Ruanda, tornou-se claro que a UNAMIR não tinha capacidade para se reabastecer de suprimentos, incluindo

Figura 2: Pessoal Uniformizado da MONUC e Resposta a Crises, Janeiro de 2001 a Maio de 2009



munições e medicamentos. Por isso, quando confrontado com a decisão da possibilidade de conduzir uma determinada missão de protecção, o Comandante Dallaire “tinha de equilibrar o risco das operações contra o facto de a [UNAMIR] não nem reservas médicas nem munições.”

Infelizmente, quinze anos mais tarde, a UNAMID sofria de problemas idênticos ao ponto o estudo da DPKO/OCHA concluir que a operação tinha sido “concebida – apesar das boas intenções – sem capacidade para obter sucesso.”

Estes problemas são bem conhecidos. Como reconhecia recentemente um oficial superior de um TCC da ONU, “Nove décimos das delegações sabem que não estão a dar [ao Departamento das Operações de Manutenção da Paz] os recursos de que necessita.”

Um exemplo largamente publicitado ocorreu em Agosto de 2004 quando o Secretário-Geral da ONU solicitou ao Conselho de Segurança o envio de mais 13.100 tropas para a MONUC como consequência dos massacres de civis ocorridos durante e após a batalha pela cidade de Bukavu. Foram-lhe dadas apenas mais 5.900 tropas

incluindo 341 elementos da polícia civil. Na realidade, a procura de recursos por parte da MONUC foi tão difícil que entre 2000 e 2004, o Secretário-Geral da ONU aconselhou contra a adopção da protecção dos civis como um dos principais papéis da missão, mesmo após ter sido mandatado pelo Conselho de Segurança. Fê-lo com base no argumento que a MONUC não tinha as capacidades necessárias.

A história repetiu-se cinco anos depois quando o chefe da MONUC, Alan Doss, avisou repetidamente que sem os recursos adequados como os 3.000 reforços autorizados pelo Conselho de Segurança em Novembro de 2008 ou os 16 helicópteros militares para dar maior mobilidade às suas tropas, a “capacidade da MONUC para responder rapidamente às ameaças emergentes e proteger os civis seria reduzida.”

Nem o problema se confinava à RDC. Em meados de 2008, após uma emboscada no Darfur que matou sete elementos das forças de manutenção da paz da UNAMID e feriu outros 22, Henry Anyidoho, um veterano da missão da UNAMIR durante o genocídio no Ruanda e chefe político adjunto da UNAMID, reiterou a importância das capacidades quando identificou “o problema” como “a falha da comunidade internacional de dar à UNAMID o equipamento que necessita para fazer o seu trabalho. Eles esperam demasiado e demasiado rápido mesmo quando não disponibilizam os meios.”

Em resumo, muitas operações de paz em África sofreram de uma lacuna entre as expectativas e as capacidades.

Desafios Políticos

Apesar de haver várias afirmações, declarações e leis que indicam um amplo consenso internacional sobre a importância da protecção dos civis, a intensidade do compromisso político para concretizar este alto objectivo não é sempre clara e varia consideravelmente nos governos e organizações. Especificamente, que custos estão os intervenientes internacionais dispostos a sofrer para protegerem civis, e até onde estão dispostos a desafiar as velhas ideias de soberania nos

países onde o governo anfitrião não quer ou não pode apoiar acções de protecção? Pelo menos na teoria, o artigo 4(h) da Lei Constitutiva da UA (que entrou em vigor em 2001) pressupõe que a União está disposta a anular a norma da não intervenção em caso que designa “graves circunstâncias” ou seja, onde o genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra estão a acontecer. No entanto, até hoje, a UA ainda não invocou este artigo porque nunca autorizou a utilização da força militar sem autorização das autoridades *de jure* do estado em questão. Entretanto, a actual abordagem da ONU à protecção é explicitamente presumida nas operações de paz que recebem a “autorização do governo anfitrião e das principais partes do conflito.”

Como o *Draft DPKO/DFS Operational Concept* torna claro, “as operações de paz da ONU só podem executar o mandato da protecção de civis à medida em que o governo anfitrião continue a dar autorização estratégica. Se essa autorização for retirada, o ambiente de manutenção da paz já não se aplica e a acção ao nível estratégico, incluindo pelo Conselho de Segurança, deve ser considerada.”

É por isso que os debates sobre que acção pode ser tomada em conformidade com o terceiro pilar do R2P, a legitimidade da intervenção militar humanitária e o recentemente desenvolvido conceito de Operação de Resposta a Massacres (MARO) continua a ser crucial para a agenda da protecção (debatida a seguir).

Nos conflitos contemporâneos de África, os governos anfitriões não raro orquestraram muitos dos crimes perpetrados contra os civis, negaram a entrada às forças de manutenção da paz ou obstruíram o seu trabalho. Apesar de se falar muito sobre paz e protecção, os governos em muitas zonas de conflito em África estão mais interessados em derrotar os seus rivais do que em se envolverem numa resolução genuína dos conflitos. Nestas circunstâncias, os governos anfitriões podem muito bem frustrar em vez de facilitar as actividades de protecção das forças de manutenção da paz. Por exemplo, após vários anos a recusarem acesso às forças de manutenção da paz não africanas à sua província

do Darfur, em Novembro de 2007 o governo do Sudão objectou ao envio de um batalhão de infantaria tailandês, de uma unidade de forças especiais nepalesa e de uma unidade de engenharia nórdica que a ONU consideravam vitais para a UNAMID cumprir o seu mandato.

Da mesma forma, em Junho de 2009, 62 viaturas blindadas de transporte de pessoal da Nigéria foram apreendidas na alfândega sudanesa por mais de um mês e o governo interditou três helicópteros da UNAMID utilizados para evacuações médicas aparentemente porque o seu equipamento de navegação nocturna recentemente instalado não estava conforme às especificações concordadas entre a UNAMID e o governo.

Neste caso, o governo do Sudão autorizou oficialmente as actividades de protecção da UNAMID mas depois levantou objecções e obstáculos práticos “a torto e a direito”. No entanto, em todos os outros locais, os governos anfitriões têm ameaçado retirar a sua autorização a operações de manutenção da paz ainda antes de terem cumprido os seus objectivos. Os governos do Chade e da RDC informaram a ONU que tinham de retirar as suas operações de manutenção da paz (MINURCAT e MONUC) apesar de nenhuma das missões ter concluído as missões mandatadas e de não haver uma força de segurança local credível para proteger os civis.

Um desafio menos sinistro mas ainda assim inerentemente político revolve à volta das diferenças de interpretação de um mandato para uma operação de paz, diferenças essas por vezes genuínas. Neste contexto é importante lembrar que as resoluções do Conselho de Segurança da ONU e outros documentos do mandato como os comunicados do Conselho de Paz e Segurança da UA são textos políticos que resultam de complexas negociações e concessões mútuas, e geralmente, não são adequados para exporem os detalhes das operações e modo de acção de uma missão.

Outros desafios políticos incluem as diferentes culturas estratégicas evidentes entre as forças armadas de diferentes países e os vários limiares de risco aparentes entre os contingentes

nacionais na mesma operação de manutenção da paz.

Um exemplo marcante de uma diferença em termos de tolerância nacional pelos riscos envolvidos nas acções de protecção dos civis ocorreu durante o genocídio no Ruanda em 1994. Neste caso, um dos telegramas do Comando das Forças para a sede da ONU revelou a sua frustração com alguns dos seus colegas das forças de manutenção da paz nos seguintes termos que não deixam margem para dúvidas:

O comandante do contingente [do Bangladesh] tem afirmado repetidamente que se encontra sob ordens nacionais para não colocar em perigo os seus soldados na evacuação de ruandeses. Poderão evacuar expatriados mas não locais. Os seus auxiliares de oficiais já afirmaram claramente que se forem parados numa barreira com pessoas locais no comboio, entregarão estas pessoas para um massacre inevitável, em vez de usarem as armas para tentarem salvá-las. Esta reticência em se envolverem em operações perigosas e a sua comprovada relutância em usarem as armas em defesa própria ou em defesa de crimes contra a humanidade levou à desconfiança generalizada deste contingente entre os seus colegas noutras unidades e entre os oficiais/UNMOs na sede quando são destacados para acompanharem estes homens em missões perigosas.

Para funcionarem de uma forma eficaz, especialmente em circunstâncias em que é provável que seja necessário usar de coacção para cumprir o mandato, os países contribuintes numa operação de paz têm de estar dispostos a suportar uma boa parte dos riscos envolvidos na realização das acções de protecção.

Encarados conjuntamente, estes desafios analíticos, ambientais, de recursos e políticos apoiam várias conclusões sobre o actual

estado da agenda de protecção dos civis. Primeiro, os problemas de definição à volta das questões da protecção dos civis podem ser resolvidos com relativa facilidade. O que requer mais reflexão é como traduzir abordagens conceptuais amplas em estratégias políticas mais concretas e orientação operacional para as forças de manutenção da paz. Em segundo lugar, a maioria das iniciativas que emergiram para ajudar a preencher estas lacunas estratégicas e operacionais foram concebidas com uma única instituição em mente. Por exemplo, o estudo do DPKO/OCHA é orientado apenas para as operações de paz da ONU e tanto a iniciativa GPTF como a MARO foram centradas diretamente no governo dos E.U.A. Existem vários problemas inter-relacionados com isto. Primeiro, à medida que a UA afirma a sua presença no cenário da manutenção da paz em África, é provável que as operações de paz conjuntas envolvendo várias organizações (quer em sequência quer em parceria) em vez de uma única instituição sozinha comecem a tornar-se a norma. Em segundo lugar, a probabilidade das operações de paz conjuntas aumenta os desafios de coordenação e coerência nas diferentes organizações, uma vez que estas iniciativas são adoptadas para se adequar a diferentes contextos. Em África, o futuro previsível da manutenção da paz necessitará de eixos principais de coordenação horizontal entre a ONU, a UA e a UE e, mais verticalmente, entre a UA e as comunidades regionais económicas do continente (RECs).

A terceira conclusão é que continua a haver uma lacuna significativa entre as capacidades e as expectativas no campo da protecção dos civis. Como observa correctamente o projecto Novos Horizontes da ONU, isto “cria um significativo desafio de credibilidade para a manutenção da paz da ONU.”

É provável que aconteça o mesmo com as operações de paz da UA e, em menor escala, com a manutenção da paz da UE no continente. Em quarto lugar, a natureza confusa dos conflitos armados em África significa que as forças de manutenção da paz

terão provavelmente de se habituarem a operar em ambientes que foram rotulados “nem guerra nem paz”, onde os acordos de paz podem existir por escrito mas a violência continua intensa mesmo que haja poucas acções militares de grande escala.

Finalmente, as correntes políticas por todo o globo parecem indicar que não só será difícil adquirir recursos suficientes para a protecção dos civis mas porque a sociedade internacional continua relutante em suportar o direito a uma intervenção militar humanitária, a autorização do governo anfitrião continuará a ser o pré-requisito essencial para entrada da maioria das missões. Continuará a ser simultaneamente um elo perigosamente fraco na cadeia de protecção que pode ser partido a qualquer momento.

O Papel Essencial da Recolha de Informações e Análise das Ameaças à Protecção dos civis

Uma vez que “cada situação de massacre é única e requer uma resposta específica ao caso”, as tentativas de superar estes desafios devem iniciar com uma análise astuta da situação. Em particular, as operações de paz devem sistematicamente recolher e analisar informações sobre que tipos de protecção serão oferecidos a quem, de que fontes e através de que agentes. No pensamento militar tradicional, a questão geralmente é formulada como exigindo um processo de planeamento para compreensão do ambiente, enquadramento do problema e elaboração de uma solução. Este também é o caso do sistema da ONU em que foram identificados os principais pontos no processo de planeamento para as questões da protecção dos civis. Em relação às práticas contemporâneas de manutenção da paz, o melhor exemplo, é, sem dúvida, o das equipas de Protecção Conjunta da MONUC que englobam assuntos civis, direitos humanos e pessoal para protecção infantil. Tendo sido primeiramente estabelecida em 2009, foram destacadas mais de 80 destas equipas para as bases da

MONUC no Norte do Kivu durante a primeira metade de 2010. Destacados até um máximo de cinco dias de cada vez, estas equipas tinham por missão melhorar a compreensão das dinâmicas dos conflitos locais, criar ligações entre a MONUC e a população local (por vezes através da utilização de intérpretes de enlace comunitário), preencher as lacunas na recolha de dados ao nível do terreno, disponibilizando, assim, um alerta precoce através da previsão das ameaças.

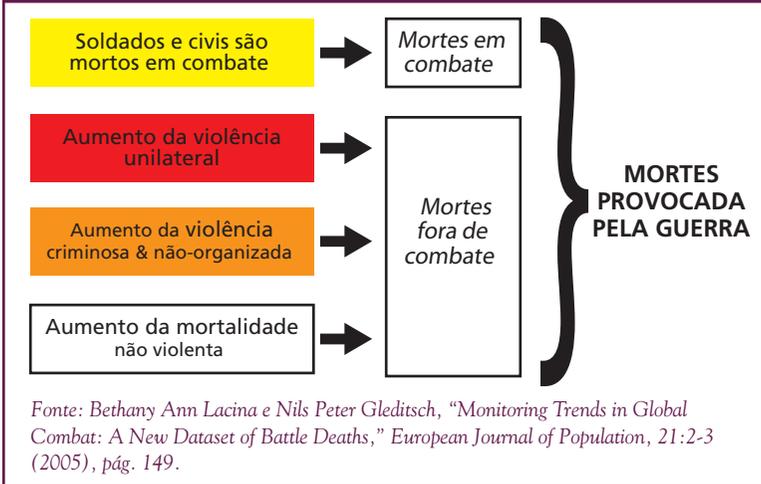
Dar Prioridade à Protecção

A análise da protecção deve começar por clarificar que indivíduos e grupos devem ser protegidos. Apesar de não haver dúvida que a guerra afecta todos os civis, a abordagem da protecção delineada acima sugere que as forças de manutenção da paz devem concentrar a sua atenção nos civis que se encontram em situação de perigo físico eminente. Mas uma vez que a ameaça da violência física assume várias formas, as forças de manutenção da paz precisam estar conscientes das diferentes categorias das mortes causadas pelas guerras. A figura 3 indica as quatro fontes mais comuns de mortes causadas pela guerra e uma escala sombreada para priorizar a atenção das forças de manutenção da paz entre elas.

A figura 3 sugere que as forças da manutenção da paz devem atribuir a mais alta prioridade às situações de “Violência Unilateral.”⁴⁵ A segunda prioridade deve ser a protecção dos civis da violência criminosa e desorganizada, provocada por indivíduos aleatórios ou bandidos e bandos de criminosos. A terceira prioridade deve ser evitar a morte de civis em combates.

As forças de manutenção da paz também têm um papel importante a desempenhar, embora indirecto, em relação à categoria da mortalidade não-violenta – principalmente a morte provocada pela desnutrição e pela doença. Isto geralmente representa a maioria das mortes entre civis mas estas tendem a ocorrer lentamente e revelam sintomas a que os intervenientes não-militares podem dar uma melhor resposta. Desta forma, o papel das forças de manutenção

Figura 3: Fontes de Mortes causadas pela Guerra e Prioridades de Protecção para as forças de manutenção da paz



da paz, nesta área, deve envolver a colaboração com os funcionários das equipas de assistência para protegerem as suas actividades, os campos de refugiados e manterem as rotas de assistência humanitária abertas e seguras. Se, como acontece geralmente, a insegurança e a inacessibilidade das populações sofredoras são as causas centrais das percentagens excepcionalmente altas da mortalidade não-violenta, as forças de manutenção da paz também se devem concentrar em atacar as fontes dessa insegurança, enfrentando os intervenientes armados que cometem essas atrocidades. No outro extremo do espectro, uma vez que a maioria das operações de paz não são mandatadas, preparadas ou equipadas para papéis de combate na guerra, não é razoável esperar que as forças de manutenção da paz intervenham directamente em batalhas entre diferentes facções armadas, especialmente se estiverem em minoria ou insuficientemente armadas. Como o estudo da DPKO/OCHA correctamente concluiu, para lá de um certo nível de violência no campo de batalha as “operações de manutenção de paz geralmente tornam-se incapazes de influenciar significativamente o curso dos

acontecimentos.”⁴⁶ Claro que as operações de manutenção da paz servem muitas funções importantes nas zonas de conflito em África, e os comandantes das forças no terreno devem ser incentivados a fazer os possíveis para melhorar a protecção dos civis quando essas batalhas ocorrem nas suas áreas de operações. Mas exactamente como é que as forças de manutenção da paz devem responder ao combate entre grupos armados deve ser avaliado à luz do que está realisticamente dentro das suas capacidades. Não é razoável esperar que as forças de manutenção da paz arrisquem as suas vidas pelos civis se não existir uma perspectiva viável de eles sobreviverem ao combate. Como consequência, os civis mortos, quer deliberada ou acidentalmente durante as batalhas só são considerados a terceira prioridade para as forças de manutenção da paz.

As duas prioridades mais importantes ocorrem quando os civis estão em perigo iminente de violência física fora do campo de batalha, especificamente por causa da ameaça de massacre ou violência criminalizada. Impedir estes dois tipos de cenários deve constituir a principal prioridade para as forças de manutenção da paz. Impedir os massacres em larga escala está no âmago do princípio R2P e foi a intenção original por detrás do primeiro mandato explícito de protecção do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Serra Leoa em 1999. A mobilização para áreas onde a ameaça de massacre é alta – tais como os campos IDP/de refugiados ou acampamentos vulneráveis – e o estabelecimento de um dissuasor credível deve ser, assim, uma prioridade para as forças de manutenção da paz. Um exemplo positivo deste tipo de análise em acção são as reuniões de planeamento de protecção prioritária da MONUC. Estas ameaças foram classificadas em três categorias de protecção:

- (i) Áreas de “protecção obrigatória”, onde as tropas da MONUC deverão estar fisicamente presentes com uma base destacada na área;*
- (ii) Áreas que “devem ser protegidas”, onde a MONUC deverá estar*

*presente se tiver recursos disponíveis; caso contrário, as tropas da MONUC devem pelo menos executar patrulhamento regular na área; e (iii) áreas que “podem ser protegidas”, onde as tropas da MONUC devem efectuar patrulhas, especialmente nos dias de mercado.*⁴⁷

O problema, claro, é que é bastante difícil para as forças da manutenção da paz preverem onde podem vir a ocorrer os massacres ou impedi-los quando estes acontecem fora das suas áreas de destacamento. Ademais eles nem sempre actuam de acordo com as suas próprias avaliações. Apesar de a MONUC ter designado Waloaluanda como área de “protecção obrigatória” em Fevereiro de 2009, demorou sete meses a estabelecer uma base lá.⁴⁸ Nos locais em que a violência criminalizada e não-organizada é preocupante, os agentes da polícia terão papéis especialmente importantes a desempenhar no estabelecimento de uma presença visível nas áreas civis e nas funções de patrulhamento. De particular importância é a tomada de medidas de prevenção tais como o policiamento comunitário e a disseminação pública de informações. Os intervenientes internacionais também têm um papel fundamental a desempenhar no fortalecimento da capacidade da nação anfitriã, ajudando-a a monitorizar, aconselhar e treinar a sua polícia.⁴⁹ Geralmente, também existirá a necessidade de abordar casos particularmente ultrajantes de actividade criminosa organizada dentro da área de operações.⁵⁰

Ameaças

As forças de manutenção da paz não poderão proteger os civis de uma forma eficaz se não desenvolverem avaliações exactas das ameaças de quem está a cometer as violações e como as estão a fazer. Para o fazer, as forças de manutenção da paz precisa de usar múltiplos recursos de informação acerca do seu ambiente de operação, incluindo membros

da população local, organizações não-governamentais (ONGs) e outras agências internacionais.

Em parte, uma boa avaliação das ameaças implica o discernimento de padrões de comportamento e isso já está a ser efectuado. Em Abril de 2009, por exemplo, a MONUC começou a analisar os padrões de violência sexual por forma a criar um modelo de risco que a possa ajudar a prever e, assim, evitar abusos futuros.⁵¹ O problema é que as “atrocidades cometidas durante as guerras civis podem ter um padrão, mas não ocorrem de um modo uniforme no tempo e no espaço. Existem períodos de menor e outros de maior intensidade. A violência chega a diferentes cidades, vilas e vizinhanças em alturas diferentes.”⁵² É por isso importante que as forças de manutenção da paz tenham uma imagem precisa de todos os grupos armados, milícias e gangues criminosos presentes na área de operações e os seus diferentes reportórios de violência, isto é, o subgrupo de políticas e técnicas regularmente usadas pelos membros do grupo. Em África, as forças de manutenção da paz precisam de prestar mais atenção às actividades das milícias e dos gangues criminosos do que aos grupos de insurgentes mais formais, devido à sua propensão para cometerem atrocidades. Lembrem-se que durante a maior orgia de massacres em África nos anos 90, o genocídio do Ruanda, a maioria das atrocidades foram cometidas por milícias e criminosos. Como Roméo Dallaire, Comandante das Forças da UNAMIR, observou durante o genocídio, o principal perigo para o seu pessoal e para os civis não partiu do exército ruandês ou dos rebeldes da Frente Patriótica do Ruanda, e sim, a “ameaça mais perigosa para a UNAMIR” partiu do que Dallaire chamou a “terceira força” de “milícia/agressiva/ousada” que demonstrou “não ter respeito por ninguém e essencialmente actuou a seu belo-prazer, indisciplinado/embriagado/drogado.” Eles eram, concluiu, “um largo grupo de pessoas, perigosas e totalmente irracionais.”⁵³

Os reportórios variam entre os grupos armados e podem-se alterar significativamente ao longo do tempo. Um grupo também pode

adicionar um mecanismo particular de violência como resposta à alteração das circunstâncias, i.e. copiar outros grupos ou como parte de uma alteração de estratégia ou de táticas. O relatório aprovado oficialmente também pode ser diferente do que na realidade acontece no terreno, especialmente em grupos com fracas cadeias de comando e com recrutas indisciplinados.

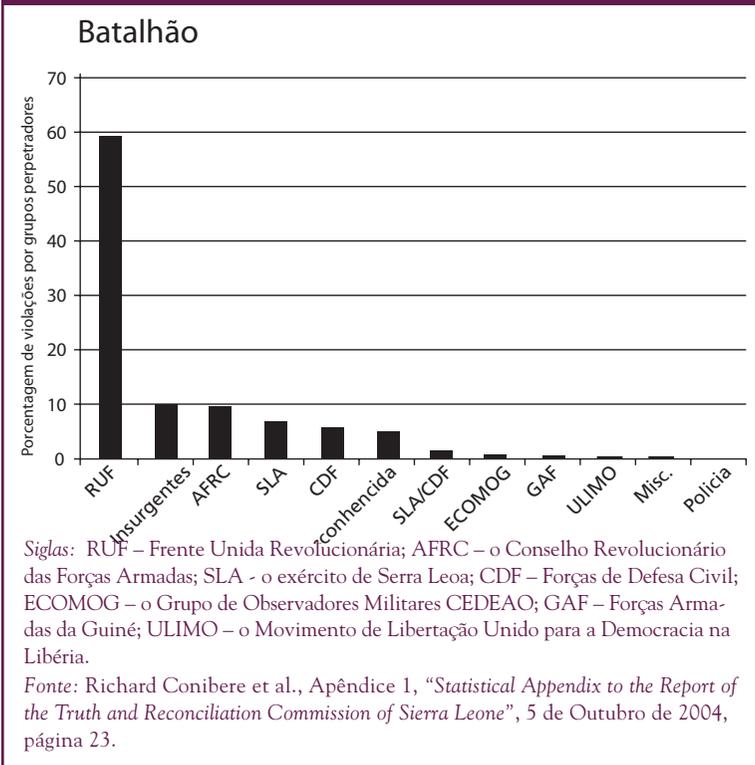
É particularmente importante que as forças de manutenção da paz, ao realizarem as avaliações das ameaças, identifiquem quaisquer “revoltas oportunistas.” Como definidas por Jeremy Weinstein, estas são organizações insurgentes que dispõem de acesso a consideráveis fluxos de dotações económicas – quer provindos de recursos internos, quer fornecidos por um patrocinador externo. É provável que cometam níveis mais elevados de violência indiscriminada contra civis porque tendem a recrutar indivíduos somente interessados em ganhos materiais a curto prazo em vez de promoverem princípios ideológicos particulares e têm dificuldades em disciplinar os recrutas que abusam dos civis indiscriminadamente causando assim um ciclo de resistência civil e resposta rebelde. É também bastante improvável que estas organizações, institucionalmente incapazes, alterem este comportamento voluntariamente porque os “padrões de violência *são uma consequência directa* das dotações que os líderes têm à sua disposição quando se organizam.”⁵⁴ Ao lidarem com tais insurgentes, é improvável que as forças de manutenção da paz ponham cobro às suas actividades sem terem de recorrer a formas proactivas de coerção.

Estas revelações são importantes mas só tratam de organizações rebeldes oportunistas. Infelizmente, os governos africanos também cometem atrocidades. De facto, durante anos a MONUC tem sido colocada na difícil posição de ajudar as forças do governo congolês a derrotar várias organizações rebeldes apesar de ser do conhecimento geral que os soldados do governo cometiam regularmente o mesmo número - para não dizer um número mais elevado - de abusos sobre os civis que os rebeldes. Face a esses abusos, em meados de 2009, a secção

de direitos humanos da MONUC publicou uma lista de 15 indivíduos supostamente envolvidos no *Kimia II* (uma operação do Governo da RDC contra os rebeldes das FDLR que receberam apoio directo da MONUC) que possuíam um vasto registo de violações graves de direitos humanos, documentadas pela MONUC durante vários anos.⁵⁵ Como consequência, a MONUC suspendeu o seu apoio à famosa 213.^a Brigada do exército congolês.

Apesar de ter sido dada à MONUC uma dor de cabeça estratégica que ninguém deseja, por vezes as circunstâncias são mais claras. Quando a UNAMSIL foi mobilizada para a Serra Leoa em 1999, por exemplo, enfrentou um cenário relativamente directo uma vez que a maioria das atrocidades fora cometida por um grupo, a Frente Unida Revolucionária (RUF) – um exemplo perfeito das “revoltas oportunistas” de Weinstein. Como a figura 4 demonstra, a RUF foi responsável pela maioria das 40.242 violações sofridas pelas 14.995 vítimas da guerra da Serra Leoa entre 1991 e 2000.⁵⁶ Noutras ocasiões, tais como os conflitos no Darfur e na parte oriental da RDC, as forças de manutenção da paz, verificarão que é muito mais difícil compilar avaliações precisas das ameaças e compreender os reportórios de violência de um número desconcertante de facções armadas. Só na parte oriental da RDC, analistas identificaram cerca de 20 facções armadas.⁵⁷ Nessas circunstâncias, é fundamental o mapeamento das ameaças e dos seus perpetradores. Em Darfur, por exemplo, a UNAMID identificou um número bem superior a 20 facções armadas e tem de lidar com uma longa lista de ameaças pertinentes à protecção dos civis incluindo reconhecimentos/bombardeamentos da área, violência entre duas partes ou mais, disparo de tiros contra civis, ofensiva física contra civis, perseguição nos pontos de controlo, insegurança nos campos de IDP, violência baseada no sexo, anarquia generalizada, prisão e detenção arbitrária, destruição de bens civis, crianças ligadas a grupos armados.⁵⁸

Figura 4: Proporção das Violações por Grupo Autor (Serra Leoa)



Agentes de Protecção

Conforme mencionado anteriormente, as camadas exteriores da “cebola de protecção” geralmente podem ser executadas por uma variedade de intervenientes humanitários e de desenvolvimento tais como as ONGs. Quando se trata de lidar com o núcleo central da protecção física, no entanto, a necessidade de capacidades coercivas significa que existe uma lista muito mais pequena de agentes potenciais. Enquanto as forças internacionais de manutenção da paz geralmente desempenham os papéis mais importantes, eles não são os únicos intervenientes que podem ajudar.

De acordo com a abordagem para protecção tanto do DPKO/DFS como do princípio R2P, mesmo nas situações de crise humanitária é ao governo anfitrião que cabe a responsabilidade principal de proteger a sua população. Em consequência disso, se o governo anfitrião está disposto e tem capacidade para o fazer, os seus serviços de segurança têm um estatuto privilegiado na equação da protecção e as forças de manutenção da paz e outros intervenientes terão um papel de apoio. Uma terceira vaga de intervenientes são organizações de insurgentes. Apesar destes serem muitas vezes responsáveis por muitas violações de direitos humanos, também podem ter um papel importante nas actividades de protecção, em particular quando o governo anfitrião em questão é o autor das atrocidades contra os civis. No genocídio de 1994 no Ruanda, por exemplo, foram os rebeldes da Frente Patriótica do Ruanda (RPF) que acabaram com o extermínio ao derrotarem as forças armadas do regime que estava a provocar a matança. Os grupos de resistência local compõem uma quarta vaga de agentes de protecção. Apesar de raramente estarem bem equipados para actividades de protecção, os intervenientes locais são muitas vezes os únicos grupos presentes nas fases iniciais de uma campanha de massacres ou em áreas remotas. Lembrem-se que na maioria dos casos de massacres, a ajuda internacional só chegou depois do pico da violência, se é que chegou. Antes da ECOWAS e, mais tarde, das forças da ONU serem destacadas para dar resposta à guerra civil na Serra Leoa, por exemplo, surgiram vários grupos de autodefesa para lutar contra os rebeldes da RUF e das pilhagens dos soldados do governo. Da mesma forma, em Darfur, uma das razões da fragmentação do movimento rebelde foi o surgimento de dezenas de pequenas organizações armadas, muitas das quais eram grupos de homens armados formados para proteger a sua comunidade local. A curto prazo, essa resistência local pode ser encorajada como a única opção realista numa situação desesperada. A longo prazo, no entanto, a proliferação de grupos armados é indesejável. O objectivo dos intervenientes externos deve, dessa forma, ser a desmilitarização das

comunidades locais e a redução do número de grupos armados na área de operações.

A categoria final de intervenientes capazes de realizar operações de protecção são as companhias privadas de segurança. Apesar da grande maioria das empresas contratadas envolvidas em operações de paz e estabilização não realizarem explicitamente actividades de combate, a bem-sucedida campanha levada a cabo pela empresa Executive Outcomes contra os rebeldes da RUF na Serra Leoa durante meados dos anos 90 continua a alimentar a perspectiva da privatização das tarefas de protecção.⁵⁹ Os argumentos habituais a favor da subcontratação de uma companhia militar privada para realizar operações de protecção são de que as firmas estarão (1) mais capacitadas a juntar e enviar rapidamente uma força adequada e bem equipada; e (2) menos preocupadas do que os governos com o “síndrome do body-bag” e assim capazes de suportar elevado número de baixas e – pelo preço certo – aventurarem-se onde os governos receiam ir.⁶⁰ Por outro lado, vale a pena lembrar que a junta militar que contratou a companhia Executive Outcomes só foi capaz de o fazer vendendo os direitos de exploração mineral da principal área produtora de diamantes do país, no Kono. A transacção foi completamente obscura e as associações civis continuam a lutar contra o contrato e o processo pelo qual foi acordado quando a guerra terminou nos fins de 2002. Mais ainda, o pessoal da Executive Outcomes permaneceu na área de mineração de diamantes muito depois do tratado de paz, sugerindo que alguns deles se envolveram no comércio ilícito que ajudou a alimentar a guerra.⁶¹ Em resumo, permanecem aspectos difíceis relativamente à responsabilização e transparência dessas operações.

Transformação da Análise em Acção: Algumas Lições para Melhorar a Protecção dos Civis

Assim que as forças de manutenção da paz executarem uma análise sofisticada dos aspectos da protecção, a tarefa é tomar medidas

para pôr fim às atrocidades actuais e impedir as futuras. Quando nos concentrarmos no núcleo central da “cebola” da protecção, as acções podem ser largamente divididas em duas categorias interligadas: política e militar.

O desafio político é evidente: resolver o conflito que está a provocar os desafios da protecção. Como foi expresso pela DPKO/DFS, “A manutenção da paz através de um processo de paz eficaz é provavelmente a maior contribuição que uma missão pode dar para proteger os civis.” As operações de paz podem facilitar este processo através de uma variedade de meios incluindo “a disponibilização de bons ofícios às partes para um acordo de paz, facilitação do processo político através da mediação, apoio ao processo da reconciliação e enlace activo com o governo anfitrião, as partes envolvidas no processo de paz e suas respectivas cadeias de comando, assim como com a comunidade internacional.”⁶²

Trazer uma paz duradoura para as zonas de conflito em África não é uma tarefa fácil, mas os mecanismos de utilização da mediação e da diplomacia para negociar o fim da guerra são bem entendidos, embora nem sempre bem executados. Em contraste, a dimensão militar da equação da protecção está menos desenvolvida e é menos compreendida. A acção militar apropriada depende do cenário em questão. Falando de uma maneira geral, estes podem ser divididos em situações em que as atrocidades estão a ocorrer enquanto as forças de manutenção da paz se encontram no país em questão e casos em que as atrocidades ocorrem em países onde não existem forças de manutenção da paz.

Quando as atrocidades estão a ser cometidas na ausência das forças de manutenção da paz, a ênfase deve ser colocada no envio urgente de um número suficiente de tropas bem equipadas que receberam formação individual e colectiva sobre a condução de tarefas de protecção. Historicamente, os grandes obstáculos neste cenário têm tido três

aspectos: o direito internacional, a política internacional e a falta de uma doutrina militar pertinente.

O primeiro obstáculo é que o direito internacional actualmente não permite “intervenções militares humanitárias” a menos que estas sejam autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU.⁶³ Por intervenção militar humanitária refiro-me ao uso da força militar sem o consentimento do estado anfitrião, com o objectivo de evitar ou acabar com as violações graves e generalizadas dos direitos humanos, tais como o genocídio, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade. Uma vez que o Conselho de Segurança da ONU nunca autorizou tais intervenções contra o consentimento de um governo actuante, é difícil imaginar a razão deste padrão ser alterado em breve. Isto significa que qualquer outra organização teria de efectuar uma intervenção com, na melhor das hipóteses, uma base legal precária e, no pior dos casos, com a aparência de ilegalidade, como aconteceu quando a NATO realizou a Operação Forças Aliadas na Sérvia/Kosovo em 1999.

A segunda barreira a tais intervenções é a política internacional. Na maioria dos casos relevantes, os governos mais poderosos do mundo mostraram pouca inclinação para usar a força militar em resposta a massacres. Como foi dito por Simon Chesterman, ‘a não-intervenção não-humanitária’ tem sido a resposta habitual da sociedade internacional.⁶⁴ Também pode ser difícil gerar apoio político para a intervenção militar porque mesmo se forem destacados não há a garantia de que não agravarão a situação. Este foi sem dúvida um receio levantado no contexto de Darfur. Na realidade, existem muitas considerações prudenciais razoáveis que podem fazer da intervenção humanitária militar uma má ideia em casos particulares. Além disso, a série de debates na Assembleia Geral da ONU até à Cimeira Mundial de 2005 e durante esta, mostrou de forma bastante clara que a grande maioria dos membros da ONU estava totalmente relutante quanto a autorizar o R2P a abraçar a ideia de uma intervenção militar sem a

autorização do Conselho de Segurança da ONU.⁶⁵ Em resumo, o R2P só foi aceite porque a versão da ONU não incluía a possibilidade de apoiar uma intervenção militar humanitária fora do sistema da ONU.

Isto provou ser verdadeiro até para a maioria dos governos africanos, apesar da existência do Artigo 4(h) da Lei Constitutiva da UA. Sem uma autorização do Conselho de Segurança da ONU e o aval da UA, as intervenções militares humanitárias teriam de superar a percepção generalizada de ilegalidade e desaprovação política. Neste contexto, não admira que apesar de várias organizações internacionais terem indicado que considerariam a execução de alguma forma de intervenção militar humanitária, nomeadamente a UA, a NATO e a UE, este permanece um cenário muito pouco provável em África, pelo menos no futuro mais próximo.

O terceiro obstáculo é que até muito recentemente, o pensamento militar de como executar tal operação de protecção era quase inexistente. Para ser claro, a falta de doutrina militar pertinente não explica a falta de intervenções militares humanitárias em lugares tais como o Ruanda, Srebrenica ou o Darfur – isso deveu-se a decisores políticos. Mas a falta de doutrina pertinente apresenta grandes dores de cabeça para os responsáveis pelo planeamento militar se lhes for pedido para realizarem tais intervenções. Felizmente, conseguiram-se avanços significativos na resposta a esta falta de doutrina, com a publicação de um manual de planeamento militar pelo Projecto Operação de Resposta a Massacres (MARO), um esforço de colaboração entre a Harvard University e o Instituto de Operações de Manutenção da Paz e Estabilidade do Exército dos E.U.A. A MARO “descreve uma operação de contingência para interromper o uso sistemático e generalizado da violência pelo estado ou por grupos armados não-estatais contra não-combatentes.” Em termos militares a característica que os distingue é que o seu “objectivo principal” é pôr fim “à matança de civis.”⁶⁶ Apesar da sua análise e recomendações dirigirem-se ao Governo dos Estados Unidos, o projecto MARO contém muitas revelações transferíveis

acerca de como melhorar os esforços de protecção dos civis (debatidos a seguir). Em resumo, no entanto, permanece reduzida a perspectiva das forças internacionais virem rapidamente do estrangeiro para salvarem os civis em perigo iminente.

Há espaço para mais optimismo no segundo cenário, isto é, quando uma campanha de massacre ocorre num país onde já estão presentes forças de manutenção da paz. Neste caso, a ênfase deve ser colocada no envio de recursos para o que os analistas da MONUC chamaram áreas “de protecção obrigatórias” e no uso do poderio militar, e, se necessário da força militar, para criar efeitos políticos no terreno que ponham cobro às atrocidades em curso e impeçam as futuras.

O aspecto do aproveitamento do poderio militar para melhorar a protecção dos civis pode ser considerada aos níveis estratégico, operacional e tático. Ao nível estratégico existem quatro abordagens clássicas para parar com o massacre: dissuadir, compelir, defender e atacar.⁶⁷ Na tabela 3 encontram-se exemplos da sua aplicação à tarefa de protecção dos civis.

Dissuadir envolve tentar manipular o comportamento do alvo através de ameaças condicionais. A estratégia de dissuasão baseia-se no estabelecimento de linhas vermelhas e os riscos de serem ultrapassadas. Geralmente toma a forma de uma exigência comunicada através de uma combinação de palavras e acções que afirma: não faça X, ou eu faço Y. Em relação à protecção de civis, envolve influenciar como os grupos armados pensam, especialmente os seus cálculos sobre o cometimento de atrocidades. É mais provável que a dissuasão funcione quando o dissuasor e o alvo partilham a opinião do que é considerado o comportamento apropriado na situação real. Isto deve-se ao facto de um enquadramento partilhado tornar mais fácil concordar quanto ao que representa uma punição justa e eficaz.⁶⁸

Compelir é o termo de Thomas Schelling que significa usar a ameaça ou a força de maneira limitada para induzir um oponente a agir de uma determinada forma, geralmente dentro de um prazo específico.⁶⁹

Tabela 3: Estratégias para Proteção Militar			
DISSUADIR	DEFENDER	COMPELIR	ATACAR
Detém a violência através da presença ou ameaça militar	Protege defensivamente os civis vulneráveis em locais fixos	Perturba os meios e as capacidades dos perpetradores das atrocidades	Ataca militarmente e derrota os perpetradores das atrocidades
Centrado na proteção física dos civis		Centrado em pôr cobro à ação dos perpetradores das atrocidades	
<ul style="list-style-type: none"> • Patrulhas terrestres e marítimas • Conduz exercícios militares • Usa satélites / UAVs para obter informações sobre potenciais atrocidades • Posiciona os equipamentos militares numa postura dissuasora, i.e., ao largo da costa ou em territórios vizinhos 	<ul style="list-style-type: none"> • Defende as aldeias, estádios, igrejas, etc. • Defende os campos de IDP/ de refugiados • Estabelece operações interposicionárias • Protege os corredores humanitários 	<ul style="list-style-type: none"> • Perturba as linhas de abastecimento • Controla fronteiras, estradas • Impõe o fechamento do espaço aéreo • Impõe um embargo de armas / corta a assistência militar • Bloqueia a imprensa, o hate radio e outros meios de comunicação • Alvo de precisão 	<ul style="list-style-type: none"> • Envio de tropas terrestres • Campanha aérea

Source: Adapté du Groupe de travail sur la prévention du génocide, *Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers* (Washington, DC: U.S. Institute for Peace, 2008), 83.

É complementar à dissuasão e geralmente toma a forma de: se você não fizer X, eu farei Y. Em teoria, dissuadir e compelir envolvem o uso eficaz de ameaças condicionais para que o uso real da força militar possa ser evitado no todo ou usado em doses limitadas, simbólicas. Assim, o sucesso ou insucesso de ambas estas estratégias depende da aquiescência do alvo às exigências especificadas nessas ameaças.

Defender e atacar, por outro lado, são estratégias que envolvem o uso da força militar quando as ameaças condicionais não produzem a aquiescência do alvo, neste caso, os perpetradores dos massacres. Assim,

não dependem da aquiescência do alvo mas sim se a força militar pode ser usada eficazmente. Relativamente à protecção de civis, a principal diferença entre as estratégias de defesa ou de ataque é que a primeira centra-se em salvar as vítimas, enquanto a última se centra em derrotar os perpetradores das atrocidades. As forças de manutenção da paz raramente empregaram uma estratégia de ataque mas um exemplo positivo ocorreu na primeira metade de 2005 quando as tropas da MONUC efectuaram operações de isolamento e busca que resultaram no desarmamento forçado de 15.000 combatentes da região dos Kivus.⁷⁰ Os casos em que as forças de manutenção da paz usaram uma estratégia defensiva são mais comuns. Um exemplo positivo ocorreu na RDC nos fins de Novembro de 2006 quando as forças do CNDP de Laurent Nkunda, tendo sobrevivido a resistência das FARDC, avançaram sobre Goma, a cidade principal da região, centro de concentração dos esforços de assistência internacional e uma área *de facto* segura da ONU. No combate que se seguiu, as forças da MONUC derrotaram as forças de Nkunda usando infantaria e helicópteros de ataque, matando entre 200 a 400 dos seus homens.

Como regra geral, é largamente aceite ser “mais fácil proteger os que se podem tornar vítimas da violência... do que derrotar os perpetradores das atrocidades.”⁷¹ No entanto, devem ser destacadas duas advertências muito importantes. Primeiro, as recompensas de derrotar os perpetradores das atrocidades são potencialmente muito superiores porque essa campanha pode terminar uma guerra e, assim, a causa dos massacres, enquanto que a protecção de potenciais vítimas só pode tratar dos sintomas. Segundo, como Taylor Seybolt demonstrou, dos casos que ocorreram globalmente durante os anos 90, as campanhas para derrotar os perpetradores das atrocidades tiveram um sucesso maior do que as realizadas para salvar as vítimas, provavelmente porque os intervenientes tendiam a subestimar as exigências envolvidas na opção “mais fácil” (i.e. defender “áreas seguras”).⁷² Em resumo, ambas as estratégias envolvem riscos, são perigosas, dispendiosas e exigem uma

liderança militar excepcional, a fim de terem sucesso. Sem recursos suficientes, os defensores serão atacados e as tentativas de derrotar os perpetradores estarão condenadas ao fracasso. Além disso, se qualquer das abordagens for iniciada e então abandonada devido ao seu elevado custo, isto provavelmente piorará a situação porque os perpetradores das atrocidades serão encorajados pelo seu sucesso.

Ao nível operacional, o parecer mais útil sobre a actual protecção militar (quando a protecção é o único ou o principal objectivo) foi desenvolvido pelo projecto MARO. A inspiração no seu trabalho permite-nos identificar seis abordagens militares relevantes para a execução de operações de protecção. Como debatido no manual de ofensiva da MARO, cada abordagem tem vários prós e contras dependendo do número, tipo e local da intervenção das tropas destacadas; do número, tipo e localização das vítimas e dos perpetradores das atrocidades; e do nível de empenho político da parte dos intervenientes e dos perpetradores das atrocidades. Os principais elementos e considerações de cada abordagem estão resumidos na tabela 4 e representados graficamente no Anexo A. Os aspectos da perspectiva do manual da MARO sobre cada abordagem podem ser contestados mas servem como um útil ponto inicial de debate.

Como mencionado acima, entre as abordagens mais perigosas mas potencialmente eficazes está a possibilidade das forças de manutenção de paz tentarem derrotar os perpetradores. Um exemplo claro dos benefícios desta abordagem ocorreu em finais de 2000 quando as forças britânicas na Serra Leoa derrotaram a facção insurgente conhecida por West Side Boys. Apesar do motivo principal por detrás da Operação Barras ter sido resgatar soldados britânicos que tinham sido feitos reféns pelos insurgentes, teve um efeito psicológico crucial de indicar às outras facções insurgentes que as forças armadas britânicas possuíam uma capacidade de fogo superior e não tinham receio de usá-la. Aproximadamente um ano depois da operação, terminou uma década de guerra civil.⁷³

Tabela 4: Seis Abordagens Militares à Protecção dos civis

Abordagem	Descrição	Considerações
Saturação	Estabelecer o controlo e proporcionar a segurança numa grande região com unidades dispersas no terreno.	<ul style="list-style-type: none"> • Exige forças adequadas, logística extensiva e um adversário fraco • Aconselhável quando a população vítima está bastante dispersa • Necessidade de operações de estabilidade extensas
Mancha de óleo	Centrada no controlo de locais-chave seleccionados e na expansão gradual para outras áreas.	<ul style="list-style-type: none"> • Necesita de menos forças do que a saturação • Aconselhável com perpetradores fortes e populações de vítimas concentradas • Cede território aos perpetradores • Empenho prolongado
Separação	Estabelecer uma zona tampão entre as vítimas e os perpetradores.	<ul style="list-style-type: none"> • Requer forças limitadas • Aconselhável quando os perpetradores e as vítimas estão separados • Cede território aos perpetradores • As forças podem ser apanhadas entre grupos beligerantes • Potencial de uma divisão a longo prazo
Áreas seguras	Proteger os campos de IDP e outras áreas com alta densidade de populações vulneráveis.	<ul style="list-style-type: none"> • Requer forças limitadas • Aconselhável quando as vítimas estão concentradas • Cede território aos perpetradores • Grande ônus de assistência humanitária • Pode "compensar" os perpetradores
Contenção	Atacar os perpetradores ou isolá-los com bloqueios e fechamento do espaço aéreo.	<ul style="list-style-type: none"> • Requer capacidade de logística aérea, marítima, etc. Eficaz • Presença limitada no país • Não fornece protecção directa às vítimas • Risco de danos colaterais • Precursor de outras abordagens
Derrotar os perpetradores	Ataca a liderança dos perpetradores e força a eliminação da sua capacidade de cometer massacres.	<ul style="list-style-type: none"> • Exige uma grande força • Pode ser exigida para uma resolução a longo prazo • Necessário um esforço extensivo de reconstrução e estabilização • Número elevado de baixas e danos colaterais

Fonte: Parafrazeado de *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*, Sarah Sewall et al., (Harvard Kennedy School e PKSOI, 2010), p. 63-78.

Infelizmente, o que aconteceu aos West Side Boys é uma ocorrência rara no mundo das operações de paz. Na realidade, por vezes as forças de manutenção da paz perdem, como na tentativa frustrada das tropas dos E.U.A. e da ONU de derrotarem as forças do General Aidid na Somália em 1993-94. Na maioria das vezes, as forças de manutenção da paz envolvem-se em esforços coercivos contra grupos insurgentes particulares, causando alguns danos sem derrotá-los. Isto dá uma oportunidade futura às forças insurgentes de recuperarem e retribuírem às forças de manutenção da paz ou aos civis locais. No início de Julho de 2003, por exemplo, tropas da Operação Artemis lideradas pela França na República Democrática do Congo mostraram claramente a sua resolução quando mataram aproximadamente 20 milicianos da *Union des Patriotes Congolais* que haviam ameaçado as forças de manutenção da paz e os civis locais. O problema foi, no entanto, que a ameaça insurgente permaneceu na área muito depois das forças da Operação Artemis terem partido. Da mesma forma, em resposta às operações de isolamento e busca da MONUC mencionadas acima, a *Front des Nationales et Intégrationnistes* emboscaram uma patrulha da ONU matando nove soldados de Bangladesh. Posteriormente, a MONUC enfrentou novamente os rebeldes numa batalha feroz, matando entre 50 e 60 combatentes e desarmando mais de 140 com apenas dois soldados da MONUC feridos.⁷⁴ Estes problemas também atormentaram as forças governamentais. Por exemplo, quando as tropas congoleesas e ruandesas efectuaram ofensivas militares contra os rebeldes da FDLR durante 2009 – as operações *Umoja Wetu* e *Kimia II* – apesar de matarem e desarmarem alguns insurgentes, a maioria simplesmente dispersou, apenas para regressar e exigir retribuição da população civil depois dos soldados congoleeses e ruandeses se retirarem. Além disso, ao mesmo tempo que estas operações estavam a ser realizadas entre Janeiro e Setembro de 2009, mais de 1.400 civis foram deliberadamente mortos, sendo mais de metade pelo exército congolês.⁷⁵

Tabela 5: Exemplos de Tarefas Militares Relevantes para a Protecção dos civis

<ul style="list-style-type: none"> • Coagir os perpetradores das atrocidades • Operações de isolamento e busca contra bases de grupos armados • Resposta à crise • Estabelecer bases em áreas de insegurança civil • Guardar as instalações • Patrulha / observação / vigilância nos campos de deslocados • Remover as barricadas ilegais e pontos de controlo nas estradas civis • Missões de sensibilização dos grupos armados • Estabelecer áreas seguras e manter a segurança dentro dos seus limites • Separar combatentes e não-combatentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Operações de evacuação de não-combatentes • Fornecer corredores seguros para os civis • Identificar, desmilitarizar e patrulhar as rotas de abastecimento de ajuda humanitária • Escoltar comboios de ajuda humanitária e proteger os funcionários das equipas de assistência • Monitorizar as violações • Prender os criminosos de guerra • Desminagem • Resguardar a artilharia não detonada • Fazer cumprir o toque de recolher obrigatório • Protecção às VIP • Por cobro à hate media • Reformar e treinar os serviços de segurança
---	---

Estes exemplos demonstram algumas das dificuldades envolvidas na realização das operações ofensivas para derrotar os perpetradores dos massacres. Apesar de terem produzido resultados mistos, é difícil vislumbrar qualquer alternativa que ponha cobro à matança, depois de a diplomacia ter falhado. O desafio no futuro é equipar as forças de manutenção da paz com os recursos necessários para coagirem estes grupos a participarem num processo de paz genuíno ou derrotá-los de uma vez por todas.

Em termos táticos, muitas tarefas militares estabelecidas são relevantes para as operações de protecção, algumas das quais têm sido executadas regularmente em operações de manutenção da paz em África (ver tabela 5). Depende dos analistas e dos comandantes em missões específicas a decisão sobre quais destas são apropriadas e merecem prioridade no teatro de operações local. O conhecimento de todas elas deverá fazer parte da formação individual e colectiva das potenciais forças de manutenção da paz.

Conclusões e Recomendações

Proteger os civis dos caprichos da guerra levantará sempre enormes desafios mas, como vários estudos concluíram, não é um mandato impossível para as forças de manutenção da paz. De facto, desde 1999, a protecção dos civis tornou-se uma exigência para o sucesso operacional da maioria das operações de paz da ONU em África. O argumento central deste estudo é que a protecção dos civis pode ser melhorada se as políticas se basearem numa concepção de protecção multiníveis, uma análise sólida das dinâmicas do conflito em questão, uma visão clara da estratégia que guia as actividades de protecção e a disponibilização de suficientes recursos às forças de manutenção da paz para realizarem as tarefas operacionais e táticas essenciais. As seguintes recomendações destinam-se às várias organizações internacionais que têm feito do seu mandato a protecção dos civis:

Recomendação 1: A dissuasão é o objectivo para fortalecer as normas globais. O objectivo principal deve ser evitar o massacre de civis em vez de intervir e tentar pôr cobro a massacres em curso. A longo prazo, isto exige uma estratégia de dissuasão baseada no objectivo do fortalecimento das normas globais que restringe a violência armada contra civis. Lawrence Freedman descreveu isto como uma abordagem de dissuasão “baseada nas normas”, que envolve intervenientes poderosos “reforçando certos valores até ao ponto em que se pressupõe que não devem ser violados.” As duas normas fundamentais em questão são as R2P e a legitimidade da intervenção militar humanitária em casos de genocídio e massacres. A curto prazo, o desafio é assegurar que a ONU e outras organizações internacionais estabeleçam uma reputação de resposta às atrocidades que crie dissuasão *interiorizada* nos possíveis perpetradores. Isto significa reforçar os recursos disponíveis para as operações de paz para que caso a dissuasão falhar, eles tenham uma perspectiva razoável de sucesso na protecção aos civis em perigo eminente.

Recomendação 2: Planear conceitos operacionais claros e fortalecer o consenso internacional à sua volta. Se as organizações não puderem definir claramente o significado da protecção, terão poucas chances de a realizarem. A boa nova é que apesar de constituir um trabalho em curso, as várias definições operacionais de protecção decorrentes de uma gama variada de ONGs, governos e organizações internacionais debatidas acima revelam um enorme consenso acerca do significado de protecção. Isto sugere que o maior desafio num futuro previsível andarà à volta de qual é a melhor maneira de obter protecção em contextos concretos. Por outras palavras, o debate será mais sobre os meios do que os fins.

Recomendação 3: Ser realista e controlar as expectativas. O registo de operações de protecção a civis desde o fim da Guerra Fria deixa um espaço considerável para aperfeiçoamento. É portanto, aceitável esperar os mais altos padrões das forças de manutenção da paz; superiores aos que têm sido conseguidos até agora. Mas estes padrões devem ser realistas. Como o estudo do DPKO/OCHA correctamente alertou, “as operações de manutenção da paz não podem ‘proteger todos de tudo’.” Em particular, elas “não podem dar resposta a todas as vulnerabilidades de uma sociedade, operar sem alguma aparência de uma ‘paz a manter’ ou deter beligerantes determinados totalmente apoiados por um estado.”

Isto significa que os potenciais protectores devem trabalhar para controlar as expectativas através de uma variedade de audiências, particularmente as populações locais nas zonas de conflito, os meios de comunicação internacionais, a sociedade civil global e os líderes políticos dos governos mundiais e das organizações internacionais. A mensagem geral que precisa de ser transmitida é simples: sem mais recursos, melhor planeamento e formação e maiores níveis de apoio político, existem limitações reais quanto ao número de civis que as forças de manutenção da paz podem proteger, especialmente quando os governos decidem massacrar segmentos da sua própria população. No terreno, as Equipas de Protecção Conjunta da MONUC representam

uma inovação importante e realçam o potencial para o que pode ser alcançado nesta área. Apesar de serem claramente necessários destacamentos mais prolongados destas equipas, esta é uma iniciativa merecedora de apoio e de ser reproduzida noutros locais.

Recomendação 4: Investir em líderes excelentes para as operações de paz. Como um antigo ditado africano sugere, a paz é cara mas vale bem a pena o investimento. O mesmo pode ser dito acerca da liderança nas operações de protecção. Dito de uma forma simples, a liderança é importante. De facto, muitas vezes apenas uma liderança forte “pode contrabalançar as várias tensões nas missões de manutenção da paz e de integração.”

Como sugerem os exemplos da liderança de Dag Hammarskjöld na missão no Congo nos anos 60 e os esforços de Roméo Dallaire no Ruanda, uma liderança forte, objectivos claros e empenho político podem fazer a diferença mesmo quando o pessoal tem uma experiência relativamente limitada. As organizações interessadas na protecção dos civis precisam de investir mais recursos para que os chefes das missões e os oficiais superiores sejam melhor seleccionados e estejam melhor preparados, e estes, por sua vez precisam de ser responsabilizados pela produção e execução das estratégias das missões e por prestarem contas dos resultados. O objectivo a longo prazo deve ser acumular um grupo significativo de forças de manutenção da paz profissionais e oficiais superiores que tenham experiência e julgamento crítico para tomar as acções apropriadas em circunstâncias difíceis.

Recomendação 5: Investir nas forças de manutenção da paz. Pedir às forças de manutenção da paz que protejam os civis nas zonas de conflito em África, exige que eles tomem riscos consideráveis. É justo que em troca lhes seja dado o apoio político e os recursos necessários para lhes proporcionar pelo menos uma hipótese razoável de sucesso. A boa nova é que mesmo num estado relativamente desgastado, a manutenção da paz da ONU é económica; com um custo aproximado de \$8 mil milhões anuais, o orçamento de manutenção da paz da

ONU representa menos de 1% dos gastos militares mundiais. Isto é demasiado pouco mas significa que a manutenção da paz pode ser bastante fortalecida por consideravelmente pequenos montantes de dinheiro, pelo menos quando comparada com os orçamentos da defesa nacional dos países da NATO. O orçamento da UA, é ainda, consideravelmente menor. Como resultado, montantes de dinheiro relativamente pequenos gastos em programas de assistência e formação em África tais como a Iniciativa das Operações da Paz Global podem ter um potencial impacto significativo, para além da ajuda na expansão do grupo de potenciais países contribuintes com tropas (TCCs) e países contribuintes com polícia (PCCs).

Recomendação 6: Investir nas capacidades de inteligência.

A protecção dos civis não pode ser obtida sem uma sofisticada compreensão das dinâmicas do conflito e de uma boa análise da ameaça realizada o mais próximo de tempo real possível. Assim, as operações da paz, precisam de desenvolver formas eficientes de recolha de inteligência. Como foi observado por Dame Pauline Neville-Jones, “é difícil definir a possibilidade de manutenção da paz capaz e eficaz sem dispor de inteligência atempada e de boa qualidade.” No entanto, historicamente, os estados membros da ONU têm relutado em apoiar o DPKO com as suas próprias capacidades de recolha de inteligência. Isto tem de mudar.

Recomendação 7: Investir na reflexão. A melhoria das políticas de protecção dos civis no futuro será facilitada pela reflexão sistemática na extensão dos progressos de hoje. Isto exigirá organizações que melhorem em duas áreas em particular: planeando referências e indicadores fundamentais do progresso e gerando lições accionáveis aprendidas e melhores práticas. As operações no terreno no Sudão, na RDC e noutras locais melhoraram significativamente quanto ao desenvolvimento de indicadores de desempenho mas isto deve ser feito mais sistematicamente em todas as missões. Além disso, a memória institucional das potenciais organizações de

protecção necessitam de extrair, analisar e sistematizar a sabedoria prática ganha através da experiência do seu pessoal no terreno.

Quer isto tome a forma de histórias orais, uma técnica de entrevista de lições aprendidas para extrair informações de oficiais superiores e forças de manutenção da paz, ou, idealmente, estudos mais sistemáticos sobre os critérios para o sucesso das operações de paz, estas experiências são demasiado importantes para desperdiçar.

Como concluiu o estudo do DPKO/OCHA, “Está a perder-se demasiado conhecimento numa altura em que este é absolutamente necessário.” Esse conhecimento tem muitos usos mas será crucial para o desenvolvimento de melhores programas de formação. Numa altura em que não existem conceitos padronizados de treino da protecção dos civis.

Recomendação 8: Estar preparado para coagir os perpetradores das atrocidades. Muitas vezes pode ser uma opção politicamente desagradável, mas a evidência histórica sugere que ao fracassar a diplomacia existem poucas formas de pôr fim às campanhas de atrocidades sistemáticas e generalizadas sem recorrer ao uso da força letal. Quando essa força é usada, as forças de manutenção da paz devem esperar baixas e os líderes políticos devem estar preparados para as absorver. Além disso, é importante lembrar a conclusão de Taylor Seybolt que durante os anos 90, as campanhas para derrotar os perpetradores tiveram uma percentagem de sucesso superior às campanhas para salvar as vítimas, provavelmente porque os intervenientes tenderam a subestimar as exigências envolvidas na opção “mais fácil” (i.e. defender “áreas seguras”). No entanto, a coerção não necessita de ser sempre militar. De facto, Jeremy Weinstein sugeriu que quando se enfrentam revoltas oportunistas, privá-las dos recursos que usam para financiar as suas insurgências e empurrá-las para a criação de estados com o consentimento do governo pode obter o efeito desejado.

Se as medidas económicas não têm sucesso ou são demasiado lentas,

devem ser combinadas com esforços militares do género debatido acima. Os soldados necessitam de receber formação apropriada.

Recomendação 9: Manter a intervenção militar humanitária na mesa. A forma como os estados definiram o princípio R2P e enquadraram muito do debate sobre os temas da protecção dos civis sugere que pode ser alcançado através das estruturas existentes da ONU. O problema com esta fórmula é que contorna um enigma político crucial levantado pelo facto de, historicamente, as campanhas mais generalizadas e sistemáticas de massacres terem sido orquestradas por agentes governamentais.

E, no entanto, o Conselho de Segurança da ONU jamais autorizou uma intervenção militar humanitária contra a vontade de um governo no poder. Assim, as organizações interessadas na protecção dos civis, necessitam de manter a discussão da intervenção militar humanitária. Como o famoso pedido de Kofi Annan aos Estados Membros da ONU, se “nesses dias e horas negros que conduziram ao genocídio [no Ruanda em 1994], uma coalizão de estados estivesse preparada para agir em defesa da população Tutsi, mas não recebesse autorização imediata do Conselho, deveria essa coalizão ficar de braços cruzados e permitir que o horror continuasse?”

Se a resposta é “não,” então os governos devem continuar a explorar todas as opções potenciais – incluindo acções executadas sem a autorização explícita do Conselho de Segurança da ONU – e descobrir maneiras de otimizar a chance de que as intervenções humanitárias, se necessárias, podem ter sucesso.

Recomendação 10: Não desistir da reforma do sector da segurança. Dada a quantidade de desafios da segurança exacerbados por exércitos não-profissionais em África, uma parte fundamental do esforço para evitar massacres a longo prazo, recai sobre a profissionalização das forças armadas do continente.

Os exércitos não-profissionais não só facilitam o surgimento de

insurgências e o começo de uma guerra civil, mas são também uma das principais fontes de atrocidades contra os civis. Assim, o fortalecimento das capacidades de estados enfraquecidos através da reforma do sector da segurança, deverá ser considerada uma parte fundamental da agenda da protecção dos civis. Ocasionalmente, pode até ser prudente disponibilizar salários e equipamentos aos exércitos culpados de cometer atrocidades porque como sugere a evidência da RDC, “a insuficiência de pagamento e de logística desempenharam um papel importante na contribuição para os ataques das [FARDC] sobre os civis, uma vez que as tropas esfomeadas e sem dinheiro, pilharam e roubaram as populações locais.”

O objectivo a longo prazo de tais esforços de reforma é o de inculcar um espírito profissional nos serviços de segurança até ao ponto que, em teoria, os seus membros recusem obedecer a ordens para cometerem actos ilegais contra os civis.

Anexo A

Seis Abordagens Militares à Protecção dos civis

Fonte para os seis exemplos: Sarah Sewall et al., *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook* (Harvard Kennedy School e PKSOL, 2010), p. 63-78.

1. Saturação: estabelece o controle e proporciona a segurança numa grande região com unidades dispersas no terreno.

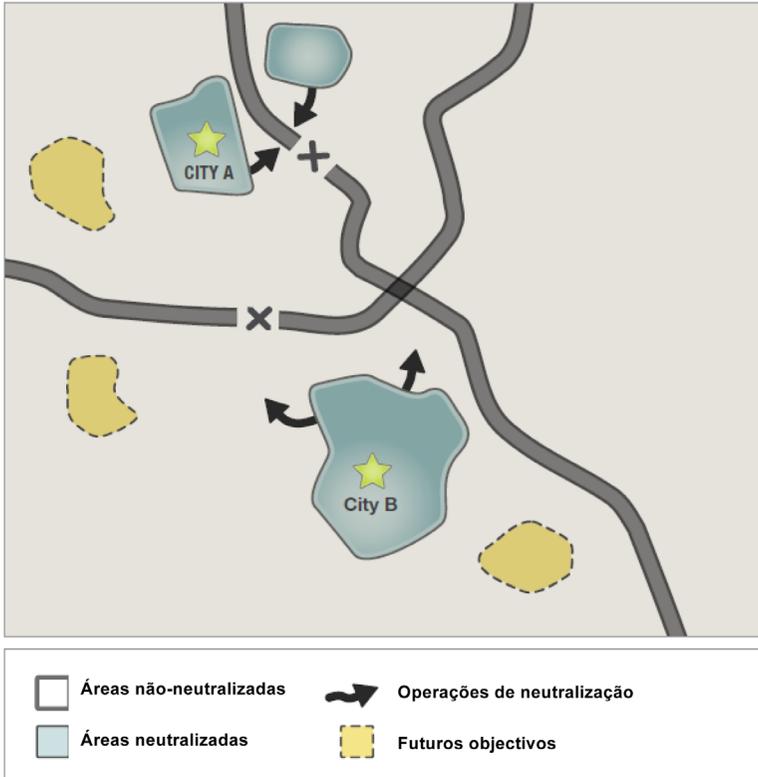


- ← [retângulo azul] → Patrulhas aéreas e terrestres
- Bases fixas com QRFS
- ▲ Posições avançadas e bases móveis de operações

X: Brigada

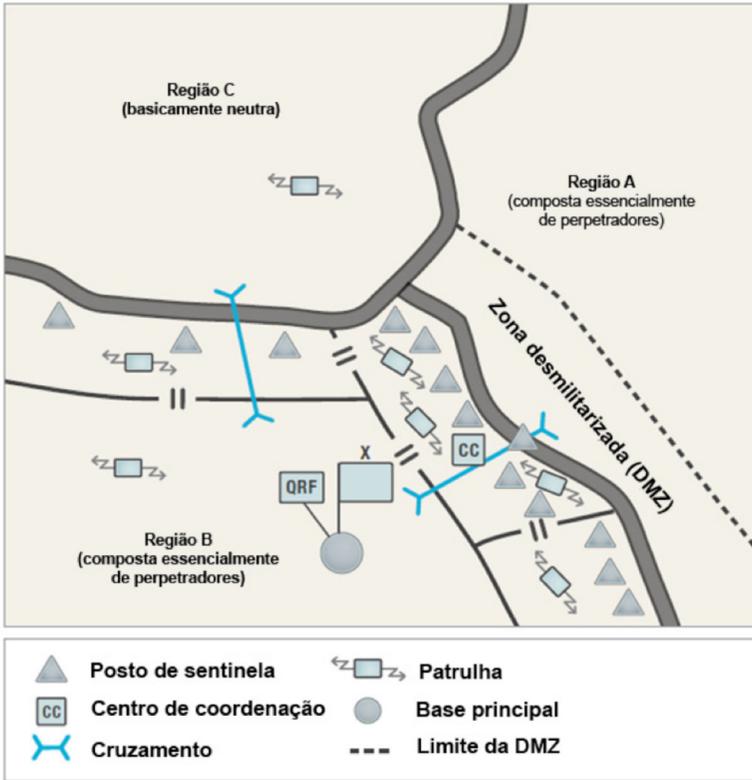
II: Batalhão

2. Mancha de óleo: centrada no controlo de locais-chave seleccionados e na expansão gradual para outras áreas.



X: Brigada

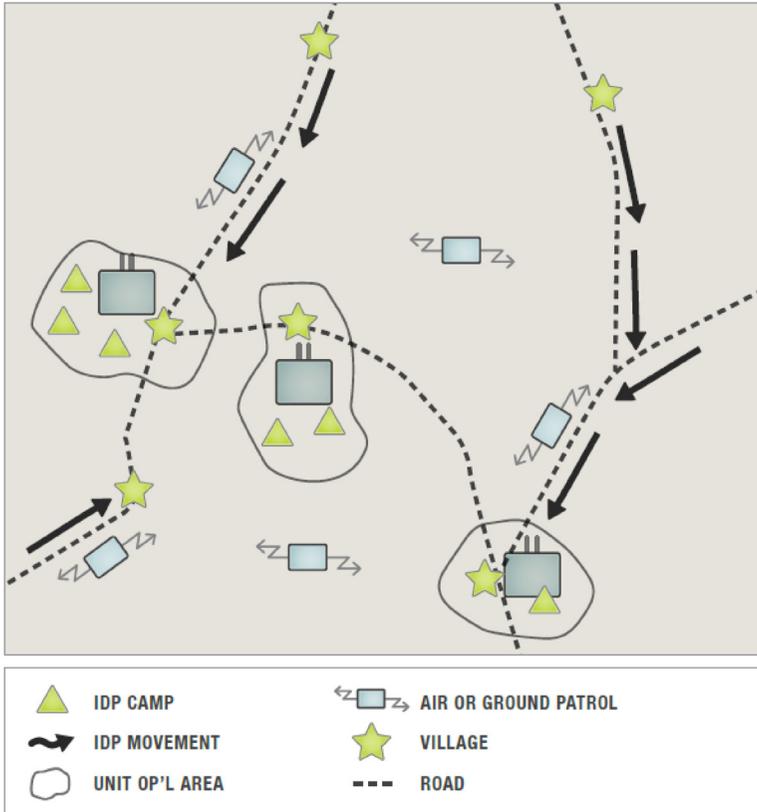
3. Separação: estabelece uma zona tampão entre as vítimas e os perpetradores das atrocidades.



X: Brigada

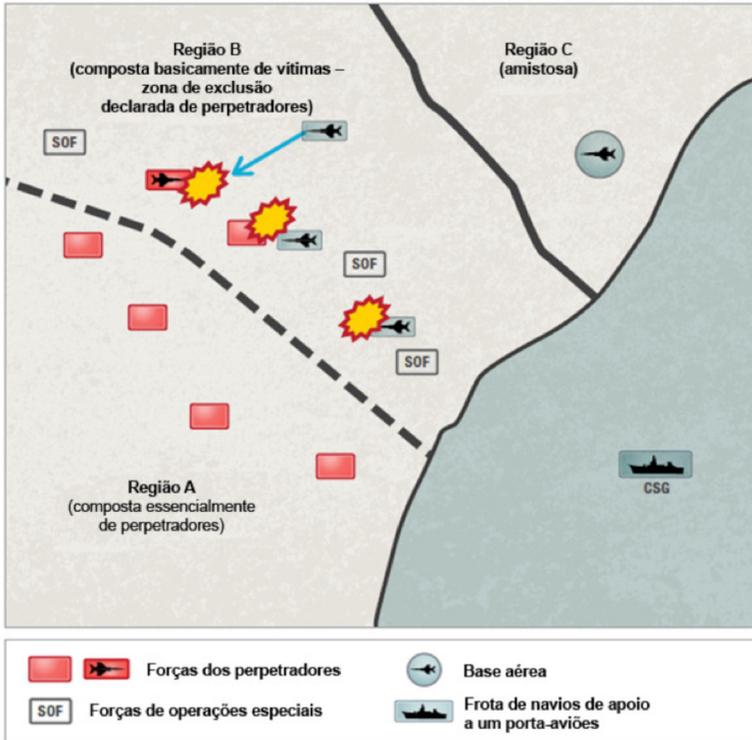
II: Batalhão

4. Áreas seguras: proteger os campos de IDP e outras áreas com alta densidade de populações vulneráveis.

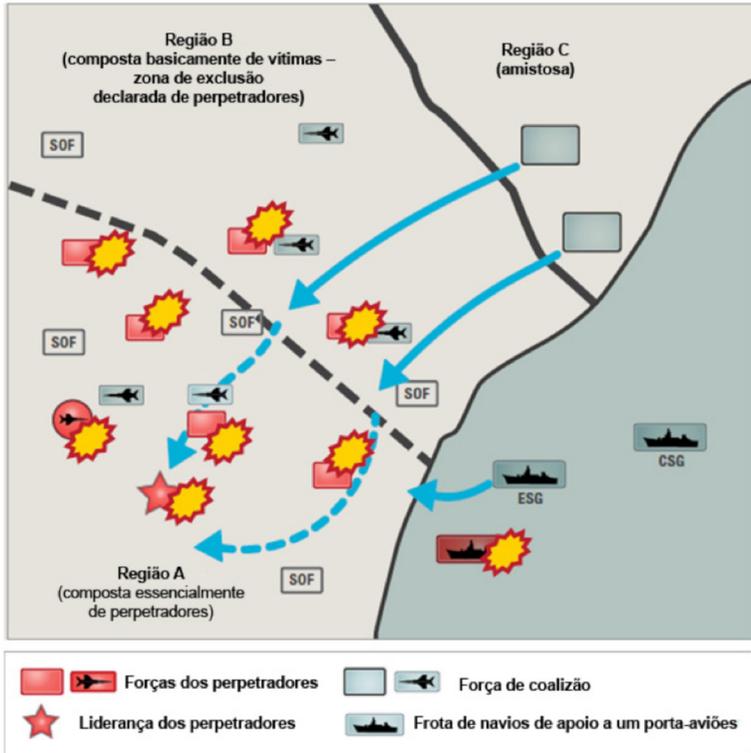


II: Batalhão

5. Contenção: atacar os perpetradores ou isolá-los com bloqueios e fechamento do espaço aéreo.



6. Derrotar os perpetradores: atacar a liderança dos perpetradores e forçar a eliminação da sua capacidade de cometer massacres.



Notas

¹ Citado em Siobhán Wills, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers* (Oxford: Oxford University Press, 2009), pp.8, 10.

² Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations* (Oxford: Oxford University Press for SIPRI, 2002), p. 68.

³ Victoria Holt e Glyn Taylor com Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations* (New York: UN DPKO/OCHA, Novembro de 2009), p.5.

⁴ Não existem, claro, dados fiáveis sobre as vítimas das guerras em África mas é bastante duvidoso que a estatística largamente divulgada segundo a qual 90% das fatalidades da guerra são civis é uma generalização exacta. Consulte Adam Roberts, 'Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?', *Survival*, 52:3 (2010), pp.115-36.

⁵ Este total encontra-se discriminado em <www.pcr.uu.se/gpdatabase/search.php>.

⁶ The Report of the Panel on United Nations Peace Operations (UN doc. A/55/305-S/2000/809, 2000), par. 50. Este relatório é comumente designado relatório Brahimi em honra do seu presidente, o ex-ministro dos Negócios Estrangeiros da Argélia Lakhdar Brahimi. O relatório foi publicado em Agosto de 2000 em resposta ao pedido do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, para que o painel examinasse pormenorizadamente as "actividades de paz e segurança" da ONU e "apresentasse uma série clara de recomendações específicas, concretas e práticas para ajudar as Nações Unidas a melhor conduzir essas actividades no futuro." É amplamente reconhecido como um dos mais importantes documentos sobre operações de paz da ONU na era do pós Guerra Fria.

⁷ Holt et al., *Protecting Civilians*, pp.3 e 4.

⁸ UN doc. S/2007/307/Rev.1, 5 de Junho de 2007, parágrafo 40.

⁹ Genocide Prevention Task Force (GPTF), *Preventing Genocide: A Blueprint for US Policymakers* (Washington, DC: US Institute for Peace, 2008). A Força-de-Tarefa foi concebida como um esforço bipartidário e estabelecida na iniciativa do United States Holocaust Memorial Museum (Museu dos Estados Unidos em Memória das Vítimas do Holocausto), a American Academy of Diplomacy (Academia Norte-americana de Diplomacia), e o US Institute of Peace (Instituto para a Paz dos E.U.A.A.). Foi co-presidido por Madeleine Albright e William Cohen e recebeu a tarefa de identificar "passos práticos para melhorar a capacidade do Governo dos E.U.A. para prevenir e responder ao genocídio e massacres."

¹⁰ Na secção sobre cooperação para responder aos desafios globais fundamentais, o Governo dos E.U.A. reiterou o seu apoio ao princípio da "responsabilidade de proteger" e declarou que: "Os Estados Unidos estão empenhados em trabalhar com os nossos aliados e fortalecer as nossas próprias capacidades internas, para assegurar que os Estados Unidos e a comunidade internacional estão empenhados proactivamente num esforço estratégico para evitar massacres e genocídio. No caso de a prevenção falhar, os Estados Unidos trabalharão multilateral e bilateralmente para mobilizar a ajuda diplomática, humanitária, financeira e, em certas circunstâncias, militar, para prevenir e responder ao genocídio e aos massacres." United States National Security Strategy (Washington DC: Maio de

2010), p.48.

¹¹ General Guidelines for Peace-Keeping Operations (DPKO: UN/210/TC/GG95, Outubro de 1995), parágrafos 29 e 38. As tarefas relacionadas com a protecção de civis estiveram da mesma forma ausentes do United Nations Peacekeeping Training Manual de 1996 (DPKO: sem data [1996]).

¹² Esta secção baseia-se no estudo de Alex J. Bellamy e Paul D. Williams, “Protecting Civilians in Uncivil Wars” em Sara Davies e Luke Glanville (eds.), *Protecting the Displaced* (Leiden: Brill, 2010), pp.131 a 137.

¹³ Louise Doswald-Beck, “The Civilian in the Crossfire,” *Journal of Peace Research*, 24:3 (1987), p.253.

¹⁴ Exemplos recentes incluem Deborah Mancini-Griffoli e Andre Picot, *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2004); Hugo Slim e Andrew Bonwick, *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies* (London: ALNAP/Overseas Development Institute, 2005); Liam Mahoney, *Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2006).

¹⁵ Para uma lista de documentos elaborados pelo Conselho de Segurança da ONU e pelo Secretário-Geral sobre protecção dos civis consulte Holt et al., *Protecting Civilians*, pp.81a 84.

¹⁶ OCHA, *Aide-Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians* (New York, OCHA Policy Development and Studies Branch, 2004). No início de 2009, o OCHA propôs uma versão revista, o que foi bem recebido pelo Conselho de Segurança (consulte UN doc. S/PV.6066, 14 de Janeiro de 2009) e foi publicada em Maio de 2009.

¹⁷ Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict (UN doc. S/2007/643, 28 de Outubro de 2007). Para a reacção do Conselho consulte UN doc. S/PV.5781, 20 de Novembro de 2007.

¹⁸ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, p.x.

¹⁹ Peace Support Operations: A Working Draft Manual for African Military Practitioners (DWM 1-2000 February 2000), parágrafos 0245, 0346 e 0511. Em <www.iss.co.za/Pubs/Other/PeaceSupportManualMM/Contents.html>. As tarefas de consolidação da paz incluem a protecção do estado de direito, a protecção das operações humanitárias e dos direitos humanos e a criação de áreas seguras desmilitarizadas. Consulte *ibid*, capítulo 5, secção III.

²⁰ União Africana, *Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force* (Au doc. EXP/AU-RECS/ASF/4(I), Adis Abeba, 22 e 23 de Março de 2005), A-1. A Força de Alerta Africana deve ser composta de cinco batalhões regionais de aproximadamente 4.000 tropas. Deve realizar operações em seis cenários:

1. Aconselhamento militar a missões políticas da UA/Regionais.
2. Missões de observação da UA/regionais, destacadas com Missões da ONU.
3. Missões de observação independente da UA/Regionais.

4. Força de manutenção da paz Regional/UA do Capítulo VI e missões de destacamento de prevenção (e promoção da paz).
5. Força de manutenção da paz da UA para missões complexas multidimensionais, incluindo as que envolvem pilhantes de baixo nível.
6. A intervenção da UA, i.e. em situações de genocídio onde a comunidade internacional não intervém imediatamente.

O prazo limite oficial para que a Força se tornasse operacional foi meados de 2010. Para detalhes, consulte Jackie Cilliers, *The African Standby Force: An update on progress* (Pretoria: ISS Paper 160, Março de 2008); Jeffrey E. Marshall, *Building an Effective African Standby Force to Promote African Stability, Conflict Resolution and Prosperity* (Londres: LSE Crisis States Discussion Papers No. 16, Abril de 2009).

²¹ African Union, *Peace Support Operations Harmonized Doctrine* (AU doc. 2006), pp.3 a 9, e 2-2, 2-3, 3-9, e 5-3. Cópia na posse do autor.

²² ECOWAS Draft Code of Conduct for the Armed Forces and Security Services of West Africa (Abril 2006). At <www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces-west-africa/WestAfrica_CoC.pdf>.

²³ Relatório do Secretário-Geral da ONU, *Implementing the Responsibility to Protect* (UN doc. A/63/677, 12 de Janeiro de 2009).

²⁴ Ban Ki-moon, "Annual Address to the General Assembly," UN doc. SG/SM/11182, 25 de Setembro de 2007.

²⁵ NATO, *Peace Support Operations* (Allied Joint Publication 3.4.1, July 2001), parágrafos 0629c e 0640-1.

²⁶ Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations (DPKO Best Practices Unit: December 2003); *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (DPKO: 2008).

²⁷ Holt et al., *Protecting Civilians*, p.57.

²⁸ UK Government Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict (London: FCO-DFID-MOD, 2010), p.11. At <www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/about-us/our-publications/ukstrategy-protect-civilians-arms-conflict>.

²⁹ Isto é a minha adaptação do "egg framework," do ICRC que foi desenvolvido nos finais dos anos 90, para descrever o relacionamento entre os padrões de abuso e o que a organização viu como três formas de actividades de protecção (reação, correção e criação do ambiente).

³⁰ Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations (UN: 20 de Janeiro de 2010), cópia na posse do autor. O UNMIS Protection of Civilians Strategy-Security Concept desenvolvido nos finais de 2008 também conceptualizou a protecção em termos multiníveis, tendo a protecção da violência física iminente no seu núcleo. Consulte Holt et al., *Protecting Civilians*, pp.190 a 192.

³¹ AU Draft Guidelines for the Protection of Civilians by Peace Support Missions (March 2010), cópia na posse do autor. Actualmente eles encontram-se no processo de serem aprovados pelo Estado-Maior das forças armadas da UA.

³² Ibrahim Gambari, UNAMID 2010 Darfur Protection Strategy (February 2010), p.1.

³³ Draft DPKO/DFS Operational Concept, paragraph 16.

³⁴ A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping (DPKO: Julho de 2009), p.19.

³⁵ Taylor B. Seybolt, *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p.23.

³⁶ Sarah Sewall et al., *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook* (Harvard Kennedy School e PKSOI, 2010), p.5. Consulte também Victoria K. Holt e Tobias C. Berkman, *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations* (Washington DC: Henry L. Stimson Center, 2006).

³⁷ UN Peacekeeping Operations, p.35. No sistema da ONU, foram desenvolvidas ROE pelo Serviço de Planeamento Militar e pelo Departamento Jurídico, enviadas ao Comandante da Força para disseminação e fornecidas num cartão de ROE simplificadas para portabilidade.

³⁸ Holt et al., *Protecting Civilians*, pp.138, 322. O Aide-Mémoire (“Soldiers Card”) foi igualmente claro, consulte *ibid*, p.323.

³⁹ Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (UN doc. S/1999/1257, 16 de Dezembro de 1999), p.9. Consulte também Romeo Dallaire, *Shake Hands With The Devil: The Failure of Humanity in Rwanda* (New York: Carroll e Graf, 2005), p.72.

⁴⁰ Dallaire, *Shake Hands With The Devil*, p.99.

⁴¹ Wills, *Protecting Civilians*, p.85.

⁴² Estes números sobre violência unilateral estão disponíveis em <www.pcr.uu.se/gpdatabase/search.php>.

⁴³ As milícias são grupos armados controlados por partidos políticos enquanto os gangues criminosos são bandos de ladrões armados fora do controlo de qualquer organização política.

⁴⁴ Consulte Sewall et al., *Mass Atrocity Response Operations*, p.31.

⁴⁵ Violência unilateral, como o nome sugere, envolve um dos lados usar a violência e o outro sofrer as consequências. Pode incluir soldados disparando sobre pessoas que protestam desarmadas, execuções sumárias de prisioneiros ou genocídio.

⁴⁶ Holt et al., *Protecting Civilians*, p.197.

⁴⁷ HRW, “You will be punished”, p.149.

⁴⁸ *Ibid*, pp.150-51.

⁴⁹ Holt et al., *Protecting Civilians*, pp.122-29, 205-7.

⁵⁰ Sobre o qual, consulte a edição especial do jornal *International Peacekeeping* dedicado ao relacionamento entre as operações da paz e o crime organizado, Vol.16, No.1 (2009).

⁵¹ HRW, “You will be punished”, p.142.

⁵² Charles King, “The Micropolitics of Social Violence,” *World Politics*, 56:3

(2004), p.447.

⁵³ Code Cable, "The military assessment of the situation as of 17 April 1994," Dal-laire (UNAMIR) para Baril (New York, UN), 17 de Abril de 1994, parágrafo 19.

⁵⁴ Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp.20, 207-8. Para Weinstein, as dotações económicas são "recursos que podem ser mobilizados para financiar o arranque e a manutenção de uma organização rebelde." Eles "moldam e restringem a amplitude das estratégias que os líderes podem empregar quando organizam a violência ... porque afectam os cálculos do custo-benefício feitos pelos líderes." (pp.47-50)

⁵⁵ HRW, "You will be punished", p.141.

⁵⁶ A Comissão da Verdade e Reconciliação da Serra Leoa identificou 17 tipos de violações: rapto, amputação, detenção arbitrária, assalto/sova, destruição da propriedade, droga, extorsão, canibalismo forçado, deslocamento forçado, trabalhos forçados, recrutamento forçado, assassínio, saques, tortura física, violação, abuso sexual e escravatura sexual. Anexo 1, "Statistical Appendix to the Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone" por Richard Conibere et al. 5 de Outubro de 2004.

⁵⁷ Consulte a lista compilada por Jason Stearns at <<http://congosiasa.blogspot.com/2010/06/list-of-armed-groups-in-kivus.html>>.

⁵⁸ UNAMID Mission Directive on the Protection of Civilians in Darfur (emitido em 23 de Fevereiro de 2009) citado em Holt et al, *Protecting Civilians*, p.182.

⁵⁹ Para detalhes consulte Abdel-Fatah Musah, "A Country under Siege" in A-F. Musah and J.K. Fayemi (eds.), *Mercenaries: An African Security Dilemma* (London: Pluto Press, 2000), pp.76-116 and Herbert M. Howe, *Ambiguous Order* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001), chapter 5.

⁶⁰ Para um debate, consulte P.W. Singer, "Peacekeepers Inc.," *Policy Review*, 119 (Junho a Julho de 2003).

⁶¹ Estou grato a Alison Giffen por chamar a atenção para esta situação.

⁶² Draft DPKO/DFS Operational Concept, parágrafo 18.

⁶³ Os melhores debates sobre o assunto encontram-se em Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000); Adam Roberts, "The so-called right of humanitarian intervention," *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 3 (Summer 2001), pp.3-51; and Seybolt, *Humanitarian Military Intervention*.

⁶⁴ Simon Chesterman, 'Hard Cases Make Bad Law' in Anthony Lang (ed.), *Just Intervention* (Washington DC: Georgetown University Press, 2003), p.54.

⁶⁵ Consulte Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention* (Oxford: Polity, 2007), p.125; Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect* (Cambridge, UK: Polity, 2009).

⁶⁶ Sewall et al., *Mass Atrocity Response Operations*, p.21.

⁶⁷ Seybolt, *Humanitarian Military Intervention*. Esta não é uma lista exaustiva. A política actual da defesa do Reino Unido, por exemplo, enumera oito efeitos estratégicos nos quais pode ser usado o poder militar: para evitar, estabilizar, conter, deter, coagir, perturbar, derrotar e destruir. Para definições de cada efeito consulte Governo do RU,

Delivering Security in a Changing World: Supporting Essays (Londres: TSO, Defence White Paper, Cm 6041-II, Dezembro de 2003), p.6.

⁶⁸ Lawrence Freedman, *Deterrence* (Cambridge: Polity, 2004), pp.5-6, 116.

⁶⁹ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966).

⁷⁰ Holt and Berkman, *The Impossible Mandate?*, p.165.

⁷¹ Seybolt, *Humanitarian Military Intervention*, p.218.

⁷² Derrotar os perpetradores funcionou quatro em cada cinco vezes: Operação Força Deliberada na Bósnia (1995), a derrota do regime de genocídio no Ruanda pela Frente Patriótica do Ruanda (1994), Operação Força Aliada na Sérvia/Kosovo (1999), e a Força Internacional em Timor Leste (1999). A única falha aconteceu na tentativa da UNOSOM II para derrotar o General Aidid (1993). Das campanhas para salvar as vítimas, Seybolt codificou Operação Dar Conforto no Iraque como um sucesso; A Força da NATO no Kosovo como, em sua maior parte, bem-sucedida; os esforços da UNPROFOR na Bósnia, UNAMIR, a RPF, e a Operação Turquesa no Ruanda como as maiores falhas; e a Operação Força Aliada no Kosovo como um fracasso. *Ibid*, pp. 272, 274.

⁷³ Consulte Andrew Dorman, *Blair's Successful War: British Military Intervention in Sierra Leone* (Farnham: Ashgate, 2009).

⁷⁴ Holt et al., *Protecting Civilians*, pp.261-2; Holt e Berkman, *The Impossible Mandate?*, p.165.

⁷⁵ HRW, "You will be punished".

Sobre o autor

Paul D. Williams é professor adjunto na Elliott School of International Affairs na George Washington University, em Washington, DC. Publicou vários trabalhos sobre as operações de paz contemporâneas e as relações internacionais de África e foi co-autor de *Understanding Peacekeeping* (Polity, 2a edição, 2010); co-editor de *The International Politics of Mass Atrocities: The Case of Darfur* (Routledge, 2010); e autor de *War and Conflict in Africa* (Polity, a sair). Ele pode ser contactado pelo: pauldw@gwu.edu.

Gostaria de agradecer a Alex Bellamy, Alison Giffen, Davin O'Regan, e Joe Siegle pelos seus comentários construtivos em versões preliminares deste estudo.

CENTRO DE ESTUDOS E STRATÉGICOS DE ÁFRICA

Director: Embaixador (reformado) William M. Bellamy
National Defense University
300 Fifth Avenue, Building 21
Fort McNair
Washington, DC 20319-5066
Telefone: + 1 202 685-7300
Website: www.africacenter.org

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM DAKAR

Gerente Regional:
Elisabeth Feleke
Telefone: 221 33 869 61 00
Email: FelekeE@ndu.edu

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM

ADIS ABEBA
Gerente Regional:
Brad Anderson
Telefone: 251 11 517 4000
Email: AndersonBG@state.gov

TRABALHO DE PESQUISA DE CENTRO ÁFRICA

Editor: Dr. Joseph Siegle
Telefone: + 1 202 685-6808
Email: SiegleJ@ndu.edu

