

**O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E AS OPERAÇÕES DE PAZ:  
A INTERAÇÃO ENTRE OS MILITARES E AS ORGANIZAÇÕES DE  
ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA**

TC R1 CARLOS ALBERTO DE MORAES CAVALCANTI

## **RESUMO**

Inicialmente, o artigo classifica os conflitos armados, identificando os principais atores envolvidos e focando sua análise nos possíveis óbices que afetariam as relações civis-militares nas operações de paz. Procura-se definir o arcabouço jurídico que respaldaria tais operações, destacando-se sua importância e a necessidade de uma ampla divulgação. Aborda, em seguida, as Organizações de Assistência Humanitária (OAH) e os militares, enfatizando-se que diferenças, tais como características, estruturas, treinamento e doutrinas de emprego podem afetá-los negativamente. As OAH são classificadas e conceituadas de acordo com seus objetivos e vínculos, destacando-se aquelas ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU), as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). No que tange aos militares, especial destaque é dado ao Civil-Military Center (CIMIC) ou Civil-Military Operation Center (CMOC), estrutura planejada para coordenar as relações entre civis e militares em operações de paz. Prossegue apresentando diferenças doutrinárias importantes para o estudo em questão entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e os Estados Unidos da América (EUA) e ensinamentos colhidos nas operações do Timor Leste, Haiti e outras. Conclui, destacando-se quais medidas seriam necessárias para a superação dos óbices levantados para as relações civis-militares.

**Palavras-Chave:** operações de paz; relações civis-militares.

## **ABSTRACT**

This article first classifies armed conflicts, identifying the principal actors involved and focusing on possible obstacles that could affect civil-military relations in peacekeeping operations. The array of existing legal tools that would support such operations is described. The importance of these tools and the need to broadly disseminate information about them is emphasized. Next, the nature of Humanitarian Assistance Organizations (HAO) and the military are explored. It is shown that some differences, such as characteristics, structures, training and employment doctrines, can have a negative impact. The HAOs are classified and defined based on their goals and linkages, with particular attention paid to the HAOs linked to the United Nations (UN), Non-Governmental Organizations (NGOs) and the Red Cross International Committee (RCIC). With respect to the military, the focus is on the Civil-Military Center (CIMIC)

or Civil-Military Operation Center (CMOC), a structure established to coordinate civil-military relations in peacekeeping operations. The article then presents important doctrinal differences between the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the United States of America (USA), as well as knowledge gained from experiences in East Timor, Haiti and other peacekeeping operations. The article concludes by detailing the measures that must be taken to overcome the obstacles that affect civil-military relations in peacekeeping operations.

**Keywords:** peace operations; civil-military relations.

## 1. INTRODUÇÃO

Em um cenário de conflito armado podemos identificar alguns atores importantes com papéis específicos a desempenhar. No caso de um conflito armado internacional, tropas de Estados-Nação se enfrentam. Em um conflito armado não-internacional, tropas regulares combatem facções de insurretos, ou grupos armados combatem entre si. Pode-se destacar, também, as (OAH), que se estabelecem com o objetivo de diminuir o sofrimento humano. A comunidade internacional pode intervir em ambos os casos, normalmente diante de uma catástrofe humanitária ou crise política, e, entre as formas de se legitimar intervenções deste tipo, destacam-se as chamadas operações de paz, quer sob a égide da (ONU) ou de Organismos Regionais, que de acordo com ARCHER (2004) podem classificar-se como criação da paz, manutenção da paz e imposição da paz. O arcabouço jurídico do Direito Internacional Humanitário (DIH) e dos Direitos Humanos, com ênfase para as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais e a Carta das Nações Unidas, procura normatizar as diferentes formas de interação surgidas neste ambiente desordenado e, de forma cada vez mais freqüente, de completa falência institucional.

Parece claro que a comunidade das OAH é extremamente diversa. Variados tipos de estruturas organizacionais, origens e dimensões de recursos (financeiros, materiais e de pessoal), laços de nacionalidade, acesso e uso de tecnologia, objetivos de trabalho e treinamento inadequado, podem dificultar o relacionamento com os militares. Da mesma forma, diferentes níveis de adestramento e tipos de doutrina das forças militares a serviço

da ONU em suas operações de paz podem ter o mesmo efeito.

Durante e logo após uma emergência complexa, a situação da segurança pode ser tão volátil que o pessoal militar tenha de providenciar assistência humanitária de emergência para os civis. Mesmo durante essas circunstâncias, a interdependência civil-militar é necessária. A principal responsabilidade das forças militares é estabelecer e manter um ambiente seguro e estável. Uma vez cumprida essa tarefa, o pessoal humanitário civil pode prestar assistência à população afetada, satisfazendo as suas necessidades essenciais e ajudando na reconstrução de sua sociedade. Esses papéis de civis e militares, apesar de diferentes, são extremamente interdependentes (cf. ALMEIDA 2003).

Este trabalho se concentrará na identificação e análise de óbices que afetariam as relações civis-militares em operações de paz da ONU. Assim, contribuiria para a realização de um esforço coordenado e eficiente entre as agências civis e as forças militares, tarefa essencial no enfrentamento de emergências complexas.

## **2. AS OPERAÇÕES DE PAZ**

Conforme estabelecido no Artigo I da Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco, EUA, a ONU tem como um dos seus propósitos básicos:

“Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios de justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.”

As operações de paz, apesar de não previstas na Carta da Organização, passaram a ser encaradas como instrumento para a pacificação de conflitos no âmbito interno dos Estados ou entre Estados. Entretanto, os Capítulos VI, VII e VIII da Carta da ONU proporcionam instruções específicas para a solução de disputas internacionais, ameaças à paz, perturbações da paz e atos de agressão, incluindo ações orientadas para os partidos envolvidos e adoção de medidas que visam a solução pacífica de disputas locais.

## 2.1 O Direito Internacional Humanitário e as Operações de Paz

Segundo Cherem (2004), as ações dos militares em operações de paz (manutenção da paz e imposição da paz) estão previstas nos capítulos VI e VII, respectivamente, da Carta da ONU. As dúvidas sobre esta questão são objeto de estudo da própria ONU e do CICV. Não é simples discutir a aplicabilidade do DIH para essas forças, chamadas de paz. A aplicação ou não do DIH pelas forças de paz da ONU, principalmente na imposição da paz, é de suma importância no universo do reconhecimento das normas humanitárias. Seria uma falácia afirmar que por ser uma organização internacional, e não um Estado-Nação, a ONU não estaria sujeita às Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais de 1977, uma vez que existem tropas armadas aptas para o combate sob sua responsabilidade.

As operações para imposição da paz, como o próprio já identifica, usa a força de forma coercitiva. Outra característica importante é que nem sempre será necessário consentimento de todas as partes envolvidas no conflito, como na Somália<sup>1</sup>. Sobre a necessidade de consentimento das partes, em relação à utilização do Capítulo VII da Carta da ONU, Rodrigues coloca:

*“O empreendimento de ações com caráter coercitivo, baseadas no Capítulo VII, desvincula as operações de manutenção da paz da necessidade do consentimento. O requerimento considerado mais importante para as forças de paz é a permissão do governo do país onde a operação vai ser implementada e das partes envolvidas na crise. O consentimento de todas as partes é a garantia de que a missão não foi estabelecida em benefício de uma facção e de que não constitui uma atividade intervencionista das potências do Conselho de Segurança. Tanto a doutrina britânica quanto o Manual do Exército Americano identificam o consentimento como crucial às operações de manutenção de paz. Mas, doutrina e manuais não são a mesma coisa que decisões tomadas por governos sob pressão política. Os mesmos governos que elaboraram esses conceitos também lideraram a operação da OTAN contra os Sérvios bósnios e outras medidas coercitivas<sup>2</sup>.”*

---

<sup>1</sup> Ver CHEREM (2004)

<sup>2</sup> Idem

Consigli e Valladares argumentam que a ONU está vinculada às normas do DIH pelo caráter consuetudinário, uma vez que estas normas são do conhecimento de toda a comunidade internacional.<sup>3</sup>

Ainda segundo Cherem (2004), a própria ONU se comprometeu a respeitar as normas do DIH previstas nas Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, mas ainda não existe um consenso sobre se as forças da ONU devem se submeter às normas do DIH. Enfatiza também que, quando os Estados são signatários das Convenções de 1949, seria lógico deduzir que os militares destes Estados conhecem as normas de Genebra e suas implicações no que diz respeito à violação destas normas e que poderão ser julgados por tribunais nacionais se isto acontecer.

As 4 Convenções de Genebra de 1949 são aplicáveis aos conflitos armados internacionais. Elas estipulam que civis e aqueles que já não estejam tomando parte nas hostilidades, como os feridos ou combatentes capturados, devem ser respeitados. No Artigo 9 da Primeira, Segunda e Terceira Convenções e no Artigo 10 da Quarta Convenção se reconhece o papel do CICV como iniciador do Direito Humanitário contemporâneo e no alívio do sofrimento humano. Além disso, o Artigo 3, comum a todas as 4 Convenções, autoriza o CICV a oferecer os seus serviços no caso de um conflito armado não-internacional e concede uma proteção mínima para as vítimas de tais situações<sup>4</sup>. Além das 4 Convenções citadas acima, o Protocolo Adicional I acrescentou regras para a proteção da população civil. Um título inteiro do Protocolo I aborda este assunto.

O Protocolo II completa o artigo 3 comum às Convenções de Genebra no que tange aos conflitos armados não-internacionais. Uma crítica à sua aplicação é que se restringe a conflitos armados não-internacionais com intensidade e duração específicas<sup>5</sup>.

Conforme Mazzuoli (2004), o termo ONGs é usado no Artigo 71 da Carta da ONU. As ONGs podem ter Mandato ou não. As ONGs com Mandato são oficialmente reconhecidas pela organização internacional líder em uma crise. AS ONGs sem mandato

---

<sup>3</sup> CONSIGLI, José Alejandro; Valladares, Gabriel Pablo. “*Las operaciones de mantenimiento de la paz y el derecho internacional humanitario*”. Disponível em [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

<sup>4</sup> Ver <http://www.icrc.org>

<sup>5</sup> Ver BORY, Françoise. “Genese e Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário”. Disponível em : [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

operam como entidades privadas e não possuem qualquer reconhecimento oficial.

Para responder-se a questão de que as OAH e os militares em operações de paz se enquadrariam no conceito de Sujeito de Direito Internacional Público, pode-se abordar Mazzuoli (2004), o qual esclarece que os Estados não são mais os únicos Sujeitos de Direito Internacional Público. Na atualidade, o Direito Internacional vai além do conceito das relações estatais. Abrange, além da conduta dos Estados, as organizações internacionais, as relações entre estas organizações e os Estados e as relações com as pessoas físicas e jurídicas. Assim, pode-se considerar sujeitos de Direito Internacional público, além dos Estados soberanos, as organizações internacionais intergovernamentais. A ONU se enquadraria neste conceito de organização internacional e com poder para celebrar tratados regidos pelo Direito Internacional.

Assim, os Capítulos VI e VII da Carta da ONU enquadram suas forças militares atuando em *peacekeeping* e *peaceenforcement*.

As 4 Convenções de Genebra de 1949, que são aplicáveis aos conflitos armados internacionais, reconhecem o papel do CICV como iniciador do Direito Humanitário contemporâneo e no alívio do sofrimento humano.

O Artigo 3, comum a todas as 4 Convenções de Genebra, autoriza o CICV a oferecer os seus serviços no caso de um conflito armado não-internacional.

As ONGs com Mandato são oficialmente reconhecidas pela organização internacional líder em uma crise. AS ONGs sem mandato operam como entidades privadas e não possuem qualquer reconhecimento oficial.

Os Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra cobriram lacunas existentes na proteção da população civil e indefesos.

Com respeito às forças militares que atuam em operações de paz acredita-se que, como sugere Mazzuoli (2004), se a ONU é considerada Sujeito de Direito Internacional Público, tropas sob sua jurisdição também o seriam. O CICV, como Organização Internacional, e as ONGs com Mandato, se enquadrariam neste mesmo conceito. As ONGs sem Mandato teriam mais dificuldades para serem classificadas como tal.

Uma clara definição jurídica, que seja capaz de estabelecer parâmetros de comportamento para todos os envolvidos em uma operação de paz, parece ser de fundamental importância para o sucesso desta operação. Conseqüentemente, o

desconhecimento ou dúbias interpretações de tais normas legais podem contribuir decisivamente para o seu fracasso.

### **3. AS ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA, OS MILITARES E AS COMPLEXAS EMERGÊNCIAS HUMANITÁRIAS**

Algumas complexas emergências humanitárias com as quais os militares e as OAH têm se confrontado em anos recentes, tais como Somalia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo e região dos Grandes Lagos na África, por exemplo, alertam para uma importante mudança de visão. Torna-se cada vez menos freqüente a presença de forças militares ocupando *zonas tampão* entre dois Estados beligerantes, com um acordo de paz assinado entre as Partes e um mandato da ONU assegurando a fiscalização de um cessar-fogo<sup>6</sup>. Onde a reação armada por parte da tropa seria legal somente em caso de auto-defesa. Estas características sintetizam, em linhas gerais, a atuação de forças militares em um conflito armado internacional. Nos exemplos citados acima, os conflitos caracterizaram-se por serem não-internacionais e trouxeram duras lições para os envolvidos. Táticas de guerrilha, difícil distinção entre guerrilheiros e a população civil, zonas de combate sem limites definidos, foram novos desafios que se apresentaram. A grande questão que se coloca é se existem circunstâncias que justifiquem a mudança de comportamento das forças militares no terreno. Deveriam elas substituir as ações humanitárias por ações militares que teriam o objetivo de impôr a paz, com a justificativa de que agindo assim poderiam proteger mais vidas? A resposta afirmativa para esta pergunta redundaria em uma série de medidas que afetariam as estruturas militares no terreno e, conseqüentemente, as relações civis militares. Para impôr a paz a tropa estaria mais próxima de seu emprego tradicional em operações militares. A sua atitude seria mais ativa do que passiva e, conseqüentemente, estaria mais sujeita a erros que poderiam redundar em baixas de civis inocentes. Assim, os Civil- Military Center (CIMIC)/Civil-Military Operation Center (CMOC)<sup>7</sup> estariam sujeitos a um intenso trabalho para tentar minorar o impacto negativo destas ações junto a população local. O grande desafio seria

---

<sup>6</sup> Ver Bhatia (2003)

<sup>7</sup> A OTAN e a União Européia adotam o termo CIMIC. Os EUA, mesmo sendo um membro da OTAN, utilizam o CMOC.

a rapidez com que o auxílio poderia chegar para atender aos atingidos e isto implicaria numa mudança de atitude e agilidade, aumentando de importância os aspectos de coordenação e controle e também da descentralização. Estruturas mais centralizadas normalmente são mais lentas. As OAH passariam pela mesma mudança de atitude para continuar com o apoio humanitário. Sob o ponto de vista do CICV<sup>8</sup>, ações humanitárias devem, sob quaisquer circunstâncias, ser mantidas claramente diferenciadas das ações políticas e militares, com o objetivo de serem aceitas por todas as partes do conflito. Isto significa que as OAH e os militares precisariam, ainda mais, estreitar seus laços de parceria para que ambos pudessem cumprir suas distintas missões. A consequência imediata seria uma valorização dos CIMIC/CMOC e um apoio mais cerrado de todos os escalões para suprir as necessidades destes centros.

### **3.1 Histórico das OAH – Características, Estruturas e Operacionalidade**

Existem 3 tipos principais de Organizações de Assistência Humanitária: Organizações Internacionais (OIs), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Agências Doadoras Governamentais Nacionais e Internacionais. Um outro grupo de agências merece destaque: Agências de Desenvolvimento Cívico e Agências de Democratização e Direitos Humanos.<sup>9</sup>

As Organizações Internacionais são estabelecidas por acordos intergovernamentais e operam no nível internacional como várias organizações da ONU e da Organização para Segurança e Cooperação da Europa (OSCE). As principais organizações da ONU, que estão mais envolvidas na assistência humanitária, são: Alto Comissariado para Refugiados (UNHCR), Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários (UN OCHA), Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (UNHCHR), Programa de Alimentação Mundial (WFP), e Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF). O escritório do Coordenador de Assuntos Humanitários da ONU ou o Alto Comissariado para Refugiados são freqüentemente escolhidos como Organizações Internacionais líderes para apoiar e coordenar o planejamento e as

---

<sup>8</sup> “NATO and the ICRC: A partnership serving the victims of armed conflicts”, [www.nato.int/docu/review](http://www.nato.int/docu/review), webedition, nº3, mai/jun 1997.

<sup>9</sup> Ver Manual de Emprego Operacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), AJP-9, Capítulo 8.

operações das OAH durante uma emergência complexa.<sup>10</sup>

Menção especial é feita sobre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) que, ao contrário das organizações internacionais mencionadas anteriormente, não foi estabelecida por acordo intergovernamental. O CICV é uma organização independente, neutra e imparcial, cuja missão humanitária exclusiva é proteger a vida e dignidade das vítimas de guerra e violência interna, lhes proporcionando a assistência necessária. O CICV dirige e coordena as atividades de assistência internacional conduzidas pela Cruz Vermelha Internacional e o Movimento do Crescente Vermelho em situações de conflito e suas conseqüências. O CICV tem status único reconhecido por todos os Estados que assinaram as Convenções de Genebra de 1949, os Protocolos Adicionais de 1977 e os Estatutos da Cruz Vermelha e Movimento Crescente Vermelho Internacional adotados pelos Estados Partes das Convenções de Genebra em 1986.<sup>11</sup>

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) são organizações voluntárias que não são, normalmente, financiadas por governos. O termo é usado no Artigo 71 da Carta da ONU. Elas são organizações sem fins lucrativos, sendo independentes de governos, organizações internacionais ou interesses comerciais. Elas são legalmente diferentes das agências da ONU e outras Organizações Internacionais, pois escrevem suas próprias missões e obrigações. Existem duas categorias de ONGs: 1) Com Mandato – Uma ONG com Mandato tem sido oficialmente reconhecida internacionalmente em uma crise e autorizada a trabalhar na área afetada. 2) Sem Mandato – Uma ONG sem Mandato não tem recebido reconhecimento ou autorização oficial e, conseqüentemente, lida com questões privadas. Estas organizações podem ser contratadas ou subcontratadas por uma Organização Internacional ou uma ONG com Mandato.<sup>12</sup>

As ONGs estão aumentando em número e sofisticação e em qualquer potencial Área de Operação pode atingir o número de centenas. Elas, geralmente, permanecem fora de controle político com o objetivo de preservar independência e eficiência. Em muitos casos esta imparcialidade tem sido de grande benefício, tornando-se o único meio disponível para reconstruir relações quando o diálogo político é quebrado.<sup>13</sup>

É importante para analisarmos os mecanismos de operacionalidade e coordenação

---

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Ver AJP-9, Capítulo 8.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Ibidem.

das OAH a compreensão do conceito de Agência Líder. Uma Agência Líder é aquela que recebeu um mandato da comunidade internacional para iniciar a coordenação das atividades das organizações civis que voluntariamente participam de uma operação. Esta Agência é normalmente uma das principais da ONU, como UNHCR ou UNICEF ou, cada vez com mais frequência, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA). São responsabilidades específicas da uma Agência Líder: a) Agir como um ponto de contato para outras agências, particularmente nas áreas que compartilham informação e planejamento; b) Coordenar as atividades de campo para evitar duplicação de esforços e desperdício de recursos; e c) Agir como uma interface com os militares no nível estratégico. Geralmente as Agências Líderes coordenarão as atividades de campo por intermédio de outras agências ou escritórios de campo. Embora o UNHCR e WFP sejam as mais frequentemente escolhidas, outras ONGs como a Save the Children, por exemplo, já desempenharam este papel. O CICV tem compartilhado suas atividades como Agência Líder com outras agências. Neste caso, ONGs operarão sob um acordo legal que as envolverá como parceiras do governo da nação hospedeira e de uma agência da ONU.<sup>14</sup>

As formas de atuação das OAH, durante as complexas emergências humanitárias, são importantes para o entendimento de seu relacionamento com os militares. Assim, o Manual de emprego da OTAN AJP-9 também procurou esclarecer este ponto, enfatizando o papel do CIMIC, estrutura responsável por esta interação. As organizações civis estabelecerão contatos com autoridades locais e governamentais para desenvolver suas atividades. O papel do CIMIC é trabalhar próximo das organizações civis, governos nacionais e/ou autoridades locais. Em alguns casos, os militares somente desempenharão um papel de apoio. Em outras situações, o CIMIC poderá ser o ponto focal de participação e coordenação no estabelecimento e desenvolvimento de contatos iniciais. Este tipo de situação pode ocorrer na inexistência de qualquer autoridade civil no terreno, o que é comum em cenários de complexas emergências humanitárias.

As diretrizes de março de 2003 da ONU definiram a assistência humanitária como “o apoio a uma população afetada que busca, como propósito principal, salvar vidas e aliviar o sofrimento de uma sociedade civil em crise.”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Ver AJP-9, Capítulo 8.

<sup>15</sup> Ver Archer (2004)

Apesar de terem muitas diferenças em organização, suportes financeiros e métodos operacionais, as OIs e ONGs, geralmente, aderem ao Código de Conduta que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o Movimento do Crescente Vermelho e as ONGs de assistência a desastres adotaram no ano de 2001. A assistência humanitária deve ser provida de acordo com os princípios básicos humanitários de humanidade, imparcialidade e neutralidade”<sup>16</sup>.

A preparação que recebem os profissionais que trabalham no CICV, para a interação com os militares em operações de paz , outra variável importante nesta equação, pode servir de base de comparação com os demais profissionais das OAH. Como parâmetro de análise pode-se utilizar o Programa de Ensino para Instrutores Militares distribuído pelo CICV para seus delegados junto das Forças Armadas. Neste Programa estão incluídos os temas que o CICV julga de maior importância para o conhecimento dos militares em operações de paz. Em nenhum dos 14 módulos temáticos incluiu-se a questão do relacionamento entre civis e militares em operações de paz. Não existem referências sobre o *modus operandi* do CICV ou sua estrutura de campo. Se o CICV não enfatiza esta questão para os militares, pode-se deduzir que também não o faça para os seus próprios quadros.

---

<sup>16</sup> Relief web, Guidelines, p.1.

### 3.2 Importantes Estruturas Militares Face a Complexas Emergências Humanitárias

Passaremos a analisar duas importantes estruturas militares (ver Figs. 1 e 2) que, de uma forma geral e guardadas as especificidades de cada tropa, são utilizadas mundialmente na interação com as OAH em operações de paz.

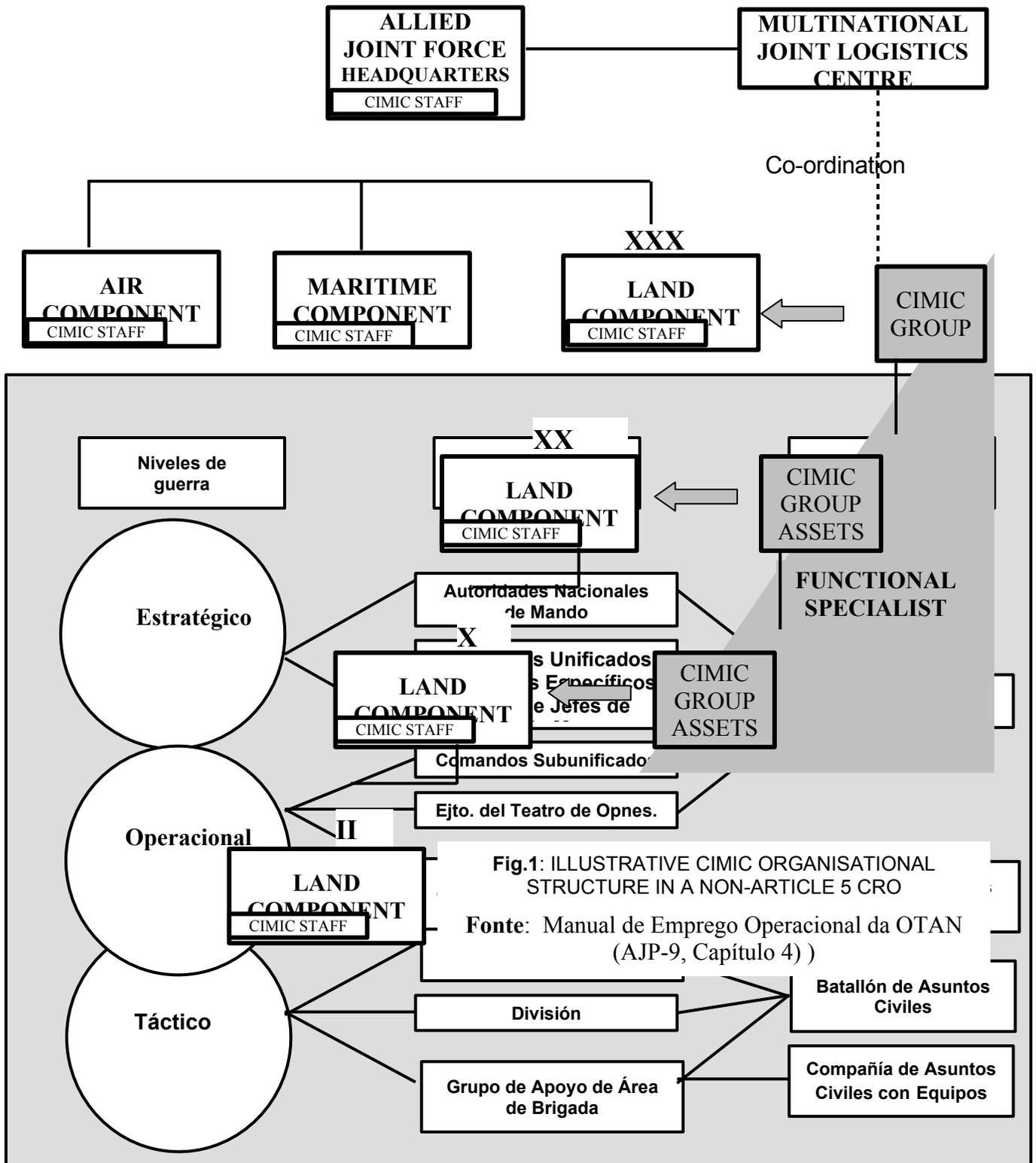


Fig. 2

Fonte: Manual FM-41-Assuntos Civis - EUA

A OTAN sintetiza sua doutrina e emprego para a interação civil-militar face a complexas emergências humanitárias no que prescreve o AJP-9, capítulo 4, sobre organização, comando e controle das forças militares responsáveis pela implantação e funcionamento do CIMIC.

O diagrama da Fig. 1 facilita a visualização da localização dos CIMIC em diferentes níveis da estrutura militar da OTAN. É importante perceber a disseminação destes centros por toda a cadeia de comando. Este fato será importante na comparação com outras doutrinas de emprego.

Em termos gerais, as exigências físicas para o CIMIC poder completar suas tarefas varia de situação para situação. Qualquer organização de CIMIC precisa ser flexível o suficiente para cumprir suas missões. O requerimento mínimo exigido é a existência de um staff treinado e completamente integrado aos Quartéis-Generais de todos os níveis. O tamanho e estrutura destes staff irão variar de acordo com cada Quartel-General e do tipo da

missão. Estes elementos incluirão Oficiais de Ligação, que serão empregados junto às agências e organizações civis se necessário. Eles facilitarão a interação entre o componente militar e o ambiente civil. Conseqüentemente, suas atividades serão coordenadas pelos demais membros do staff. Em caso de operação combinada civil-militar, por um longo período de tempo, presume-se a existência de recursos humanos nacionais capazes de preencher as principais áreas de atuação do CIMIC, que são: administração civil, infraestrutura civil, assistência humanitária, economia e comércio e assuntos culturais. Assim, as tarefas-chaves dos CIMIC são: prover pontos iniciais de contato, prover um ponto focal para ligação, facilitar a troca de informações, prover assessoria sobre a disponibilidade de mecanismos de assistência militar para as organizações civis e reforçar a legitimidade do componente militar aos olhos das autoridades civis e da população local.

Os EUA seguem o que prescreve o seu Manual Operacional FM-41 (ver Fig. 2). O principal fato que nos chama a atenção quando se compara a doutrina de emprego das relações civis-militares da OTAN e a dos EUA é a disseminação dos CIMIC, no primeiro caso, pelos diversos escalões, ocorrendo uma descentralização de meios e um contato permanente mais aproximado de elementos CIMIC em todos os níveis. Observando-se a doutrina dos EUA verifica-se maior centralização de meios, não ocorrendo um contato permanente de elementos CIMIC pelos escalões.

Ensinaamentos adquiridos em operações de paz com participação do Brasil, que podem refletir uma tendência, servem de referência para questões importantes do relacionamento civil-militar. No Timor Leste observou-se<sup>17</sup> a falta de uma diretriz do Representante do Secretário Geral da ONU e do Comandante Geral das Forças Militares (Force Commander) sobre as relações civis-militares. Não havia qualquer reunião de coordenação onde os componentes civil e militar pudessem operar em conjunto e os CIMIC/CMOC não foram estabelecidos. As ações junto à população civil eram desenvolvidas isoladamente por cada tropa, seguindo os interesses e peculiaridades de cada país. A descentralização de esforços também foi outro ponto negativo destacado.

No Haiti testemunhou-se<sup>18</sup> uma falta de coordenação entre o representante do

---

<sup>17</sup> Entrevista com o Tenente Coronel do Exército Brasileiro Heimo André da Silva Guimarães de Luna – Chefe do Public Information and Civil-Military Affairs no Timor Leste. Período: Out 03 – Out 04. , Brasília, DF, 20/07/05.

<sup>18</sup> Entrevista com o Coronel do Exército Brasileiro Luis Felipe Carbonnel – Chefe da Seção de Comunicação Social da Brigada Haiti. Período: Mar 04 – Set 04. Brasília, DF, 20/07/05.

Secretário Geral da ONU e o componente militar, a inexistência de informações sobre a localização das OAH e quais programas estavam sendo desenvolvidos, a falta de uma diretriz visando o estreitamento das relações civis-militares, bem como a ausência de uma estrutura similar ao CIMIC/CMOC.

Poderíamos destacar, ainda, alguns ensinamentos de diferentes operações de paz importantes para o estudo em questão<sup>19</sup>:

- Conflitos recentes têm demonstrado que a coordenação entre os atores humanitários e militares, particularmente na fase inicial do conflito, pode ser essencial para a execução eficaz e em tempo hábil da assistência humanitária e para ajudar a assegurar a proteção de civis.
- Uma percepção e aceitação dos princípios humanitários básicos de humanidade, neutralidade e imparcialidade é de relevância prática imediata para os trabalhadores humanitários no terreno.
- O pessoal militar de assuntos civis encontrará na agência que lidera a comunidade humanitária um eficiente ponto de contato com a mesma.
- Já que um grande número de ONGs internacionais têm uma grande variedade de competências, o pessoal militar de assuntos civis deve averiguar quais os programas conduzidos por cada ONG em uma dada área do país.
- A comunicação e colaboração eficientes entre as organizações humanitárias civis e entre as organizações civis e militares é indispensável.

Enfim, a existência de número tão elevado de diferentes Organizações de Assistência Humanitária, operando num mesmo cenário de crise em conjunto com forças militares, e procurando seguir os princípios da humanidade, imparcialidade e neutralidade, pode influenciar os militares a concluírem que estas organizações não possuem estrutura de comando, são desorganizadas, indisciplinadas e só procuram os militares quando estão em perigo. Ao mesmo tempo, os civis podem achar que os

---

<sup>19</sup> Ver ARCHER (2004)

militares não são imparciais ou neutros, utilizam a força de forma desnecessária e, em geral, não se preocupam com as necessidades da população local.

Existem indícios de que as OAH não enfatizam para os seus quadros a questão do relacionamento civil-militar em operações de paz.

Comparando-se as estruturas da OTAN (Fig. 1) e EUA (Fig. 2), utilizadas em cenários de complexas emergências humanitárias, nota-se maior centralização de meios CIMIC nas estruturas dos EUA. A estrutura da OTAN é mais capilarizada, possibilitando um contato permanente com elementos CIMIC, nos diversos níveis da operação. Este fato pode agilizar as medidas de coordenação e controle entre os componentes civis e militares que atuam no terreno. Também poderá contribuir para um maior conhecimento entre as partes, colaborando para a quebra de preconceitos que tanto prejudicam as relações civis-militares.

Ensinos colhidos nas operações de paz do Timor Leste e no Haiti podem demonstrar uma tendência que se repete em diferentes operações de paz, ou seja, a falta de coordenação dos diversos escalões da ONU com as OAH e com o segmento militar. É possível concluir sobre uma aparente falha na preparação destes atores no tocante ao relacionamento civil-militar.

Os conflitos armados internacionais ou não-internacionais podem influir diretamente nas relações civis-militares nos CIMIC/CMOC. Diante de um conflito armado não-internacional estas estruturas podem ser valorizadas e submetidas a novos desafios. Medidas como maior descentralização, aumento de mobilidade, de recursos humanos e de materiais disponíveis poderão ser adotadas neste processo de valorização das estruturas.

#### **4. CONCLUSÕES**

Do acima exposto, conclui-se que seriam medidas necessárias para a superação dos principais óbices nas relações civis-militares em operações de paz:

- Uma clara divulgação das normas do Direito Internacional Humanitário para todos os envolvidos;
- As diferentes características e princípios operacionais seguidos pelas OAH e pelos militares precisariam ser de conhecimento mútuo;

- Maior descentralização e mobilidade dos CIMIC/CMOC;
- Execução de reuniões periódicas de coordenação entre os componentes civis e militares, buscando-se a complementação de esforços; e
- Estreita ligação entre o representante do Secretário Geral da ONU, ou do organismo regional responsável pela operação, com os comandantes militares.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Major-General Manuel António Lourenço de Campos. (2003), “Direito Humanitário e Conflitos Modernos”. *Military Review Magazine*, ed. em português, vol. 83, 4º quadrimestre, pp.19-28.

ANDERSON, Mary B. (1996), “Humanitarian NGOs in Conflict Intervention”, in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson e Pamela Aall (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, D.C., Institute of Peace Press.

ARCHER, Sarah E. (2004), “A Cooperação Civil-Militar durante Complexas Operações Humanitárias”. *Military Review Magazine*, ed. em português, vol. 84, 1º quadrimestre, pp.65-73.

BHATIA, Michael V. (2003), *War and Intervention: Issues for Contemporary Peace Operations*. Bloomfield, Kumarian Press.

CHEREM, Mônica Teresa Costa Sousa. (2004), *Direito Internacional Humanitário*, 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora.

Manual de Emprego Operacional da OTAN (AJP-9)

Manual FM-41, Assuntos Civis, EUA

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (2004), *Direito Internacional Público*, 2ª edição. São Paulo, Revista dos Tribunais.

“NATO and the ICRC: A partnership serving the victims of armed conflicts”, em [www.nato.int/docu/review](http://www.nato.int/docu/review), webedition, nº3, mai/jun 1997.

CONSIGLI, José Alejandro; Valladares, Gabriel Pablo. “Las operaciones de mantenimiento de la paz y el derecho internacional humanitario”. Disponível em [www.icrc.org](http://www.icrc.org). Acesso em 27 nov 05.

BORY, Françoise. “Genese e Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário”. Disponível em : [www.icrc.org](http://www.icrc.org). Acesso em 27 nov 05.

Carta da ONU

Convenções de Haia de 1907

Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949.

Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949

Estatuto de Roma