

COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS ¹

UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS CIVIL-MILITARY COORDINATION: CHARACTERISTICS AND CHALLENGES

Maria Carolina Chiquinatto Parenti²

Leonardo Dias de Paula³

Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
São Paulo – São Paulo- Brasil

Resumo: A incorporação mais prolífica de atores civis às operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) a partir da década de 1990 gerou demandas por maior coordenação das atividades desempenhadas por diferentes componentes de uma missão. A elaboração de um conceito operacional para as funções de Coordenação Civil-Militar (CIMIC) orientou esforços para incrementar interações cooperativas entre atores cujas ações e interesses tendem a ser diametralmente distintos. No presente artigo, exploramos as principais características e desafios do conceito de Coordenação Civil-Militar da Organização. Para tanto, recorremos à análise de conteúdo da documentação e da bibliografia especializada, buscando realçar as principais características e os desafios recorrentes entre as funções de Coordenação Civil-Militar nas operações de paz da ONU. Argumentamos que a coordenação entre atividades civis e militares é um instrumento fundamental para a aquisição do apoio de atores locais à causa interveniente. Compreendemos que a conceptualização das funções de CIMIC constituiu um passo inicial em direção ao estabelecimento de relações cooperativas entre os atores mobilizados em um projeto de paz engendrado pela ONU. Indicamos, entretanto, a demanda por ações mais precisas para incrementar as interações entre atores civis e militares.

Palavras-chave: Resolução de Conflitos. Operações de Paz da ONU. Coordenação Civil-Militar.

Abstract: The prolific introduction of civilian actors to the United Nations peace operations since the 1990's has created a demand for more intense coordination of the activities performed by the different components of a mission. The elaboration of an operational concept for the functions of Civil-Military Coordination has oriented the work to improve cooperative interactions between actors whose actions and interests tend to be fundamentally distinct. In the current paper, we explore the main characteristics and challenges to the concept of Civil-Military Coordination of the United Nations. We analyze the documentation and specialized bibliography in order to highlight the main characteristics and the recurring challenges of the functions of Civil-Military Coordination in the United Nations peace operations. We argue that the coordination of civilian and military activities consists in a necessary instrument for the acquisition of local actors' support for the interventionist cause. During our argumentation, we conclude that the conceptualization of civil-military functions was an initial step towards cooperative relations between actors in a peace project under the auspices of United Nations. Nevertheless, a need for more incisive actions related to the interactions between civil and military actors remains.

Key-words: Conflict Resolution. United Nations Peace Operations. Civil-Military Coordination.

¹

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

²

mc_parenti@hotmail.com

³

depauladialeo@gmail.com

Recebido: 30/08/2019

Aprovado: 16/11/2019

Introdução

A incorporação de uma multitude de atores às operações de paz desdobradas sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a diversificação das funções outrora limitadas à esfera militar, gerou obstáculos na condução de atividades em favor de um objetivo comum. A incorporação progressivamente mais intensa de atores civis a essas missões resultou em uma gama de problemas relevantes para o desdobramento das iniciativas de resolução de conflitos da Organização. A concorrência por recursos escassos ou por prestígio internacional e a prevalência de identidades, missões e objetivos divergentes são fatores que tendem a comprometer a unidade de esforços pelos diferentes atores mobilizados em terreno. A característica multilateral das operações contemporâneas também gerou obstáculos para a coordenação de esforços entre diferentes atores: não é sempre suficiente ou possível estabelecer uma hierarquia de comando suficientemente coesa nas operações de paz da ONU. Nesse sentido, a instituição de mecanismos de coordenação entre esses atores permitiria vislumbrar alternativas para otimizar as atividades necessárias para a consolidação de uma conjuntura favorável aos atores intervenientes.

Convém recordar que as dificuldades de coordenação entre atores distintos que se aplacaram sobre as operações de paz contemporâneas também se fizeram presentes em outras variedades de campanhas militares. A mobilização de campanhas de contrainsurgência ou de intervenções humanitárias conduzidas por potências internacionais ou coalizões de Estados foram frequentemente interpeladas pela necessidade de melhor alocar a distribuição de recursos materiais e humanos entre atores civis e militares para alcançar seus objetivos. O estudo de campanhas militares anteriores também traz a lume que a coordenação de funções civis e militares atende ao objetivo de adquirir e consolidar o apoio de atores locais ao processo de pacificação. Nesse sentido, limitar as ações de uma intervenção à repressão militar arrefeceria o potencial de consolidação dos resultados esperados pelos atores intervenientes. A incorporação de agentes diplomáticos, humanitários ou vinculados à agenda desenvolvimentista expande o contato entre atores intervenientes e locais. Ressalta-se, no entanto, que o ordenamento produzido através do instrumento intervencionista tende a contrastar com os interesses locais, erodindo as possibilidades de emancipação das sociedades ocupadas.

No presente texto, estudamos as características centrais da política de coordenação entre atividades civis e militares nas operações de paz da ONU e as principais obstruções à cooperação entre diferentes atores para a obtenção do apoio da população local à consolidação de uma

conjuntura estável. Em nosso estudo, enfatizamos a interação entre atores civis e militares, que desempenham uma gama de funções que abrange desde a provisão de segurança à construção de instituições estatais.

Para tanto, recorreremos à revisão da literatura especializada no tema e à análise de documentos e relatórios disponibilizados pela ONU sobre aspectos doutrinários e práticos das atividades de coordenação entre atores civis e militares nas operações de paz. Buscamos identificar os fundamentos que orientaram a formulação de políticas de coordenação entre os componentes de uma missão, bem como os obstáculos operacionais que obstruem a integração destes atores em favor dos objetivos da campanha.

Na primeira seção, debruçamo-nos sobre a formulação de políticas de coordenação entre atores civis e militares mobilizados em diferentes formas de intervenção militar. A recorrência da interação entre atores militares, diplomáticos e não-estatais pode ser observada em outras campanhas, tal e qual as formas de contrainsurgência levadas a cabo por potências coloniais na periferia do sistema internacional. Desse tipo de campanha intervencionista sublinhamos o objetivo cardinal de obter o apoio das populações locais aos atores ocupantes como requisito para alcançar os resultados pretendidos pelas forças intervenientes e fabricar um ordenamento favorável a seus interesses.

Na seção seguinte, desdobramo-nos sobre as especificidades da coordenação entre atores civis e militares nas operações de paz da ONU. Para tanto, analisamos os documentos da Organização que fazem referência às atividades de coordenação, bem como à literatura especializada sobre o tema. É adequado identificar que esses procedimentos se tornaram progressivamente mais relevantes ao passo que as operações de paz incorporaram funções que se distanciam das ações estritamente militares, como a provisão de auxílio humanitário, a supervisão e a realização de eleições, ou a reforma de instituições locais.

Por fim, elencamos os principais obstáculos aos processos de coordenação. A prevalência de identidades e metas distintas entre os atores desdobrados em uma operação de paz da ONU contribui para obstruções nos processos cooperativos necessários ao cumprimento de um mandato de intervenção. Nesse ínterim, não se ignora a existência de comportamentos de disputa por recursos e prestígio entre esses atores.

1. Interação entre atores civis e militares em intervenções internacionais: instrumento para a fabricação de um ordenamento favorável aos atores intervenientes

A atuação simultânea de atores civis e militares a serviço de diferentes unidades políticas ou instituições internacionais tornou-se uma característica das operações de paz contemporâneas. A presença de atores com objetivos e funções distintos acompanhou a diversificação das atividades desempenhadas nessas missões, contribuindo para um quadro de maior complexidade. É prudente notar, entretanto, que a opção por concatenar atividades tipicamente militares às tarefas predominantemente civis em ações intervencionistas não é um fenômeno inédito ou próprio das operações de paz da ONU.

Lucius (2016, p. 174) argumenta que o critério mais assertivo para operacionalizar projetos que demandem a coordenação de atores civis e militares em uma intervenção consiste na sua contribuição para a aquisição do apoio da população local à causa interveniente. Essa preocupação coincide com os objetivos traçados pelas formas de contrainsurgência “centradas na população”, que sugerem o governo das localidades sob intervenção como alternativa para evitar o retorno de grupos opositores. O aforismo que se refere à “conquista de corações e mentes” das populações autóctones durante a condução de intervenções internacionais remete à mobilização de campanhas de contrainsurgência nos antigos territórios coloniais, sobretudo no período de lutas pela descolonização e independência dos povos subjugados pelo colonialismo.

Os brevíários que relatam as experiências de comandantes militares metropolitanos na supressão dos movimentos insurgentes recomendam a ampliação das atividades desenvolvidas durante a campanha, transcendendo as ações militares, em direção à provisão de serviços salutaros ou educacionais e à reconstrução de infraestruturas simples, como forma de adquirir apoio político e impedir o regresso das ações de grupos insurgentes (GALULA, 2006a; 2006b; TRINQUIER, 2006). Kilcullen (2010) argumenta que as campanhas de contrainsurgência podem ser compreendidas como um arco que sobrepõe e coordena ações políticas, administrativas, econômicas, psicológicas e informacionais, apensadas ao exercício da violência pelos meios militares, que pretende minar o controle e a legitimidade de um ator político em determinada localidade.

A operacionalização dos projetos que permitem o domínio e o governo dos territórios ocupados para além da repressão militar violenta demandou a coordenação de uma extensa variedade de atividades (SCHADLOW, 2010, p. 173). A coordenação de funções civis e militares, portanto, contribui para a garantia da aquiescência da população local às ocupações e acorre aos interesses e objetivos dos atores interventores. Em síntese, as campanhas de contrainsurgência representam uma combinação de formas de combate, polícia e governo voltadas à promoção de uma ordem fundada nas formas liberais de organização social (KIENSCHERF, 2016). Nesse sentido, a

Coordenação Civil-Militar consiste em um instrumento necessário para a fabricação de uma ordem favorável aos atores intervenientes.

Entretanto, os resultados pretendidos pelos ocupantes tendem a ignorar as demandas locais (BORGES & MASCHIETTO, 2014) e obstaculizam a conformação de uma conjuntura pacífica que propicie a emancipação. As promessas de progresso contidas nas campanhas de intervenção internacional são brevemente substituídas pela fabricação de um ordenamento favorável aos atores ocupantes (PORCH, 2011). Nesse sentido, os projetos internacionais de paz são informados por critérios presentes na tradição liberal de organização social, priorizando a promoção de reformas liberalizantes nas esferas política e econômica (RICHMOND, 2014). Dentre outras incidências dos projetos de reforma contidos nos processos liberais de paz, destaca-se a prioridade conferida à operacionalização de formas democráticas de governo e à abertura de mercados (PARIS, 2004).

Uma série de tendências permite observar uma convergência entre as operações de paz contemporâneas, dotadas de prerrogativas amplas para usar a violência e com atribuições multidimensionais, e as campanhas e doutrinas de contrainsurgência. Para além da concatenação entre elementos civis e soluções militares, Friis (2010) indica: a ênfase na proteção das populações civis; a demanda por coerência na abordagem de diferentes atores intervenientes; a atribuição de relevância à participação de atores selecionados da sociedade local na intervenção; e o uso de operações de inteligência. Zaalberg (2012) corrobora o argumento ao indicar como similaridades entre ambas as formas de intervenção o crescente uso de recursos coercitivos pelas operações de paz e a ênfase na construção de instituições estatais.

Na próxima seção, exploramos em detalhe as atividades de Coordenação Civil-Militar em Operações de Paz da ONU. Atentamos especialmente aos documentos da Organização que descrevem as ações que podem ser desenvolvidas pelos diferentes componentes da missão para intensificar a cooperação entre si em prol dos objetivos elencados no mandato.

2. Atividades de Coordenação Civil-Militar em Operações de Paz da ONU

Entre as operações de paz conduzidas sob a égide da ONU é possível identificar o período em que se inicia uma demanda mais intensa pela coordenação entre diferentes atores em campo. De Coning (2007, p. 99) argumenta que a necessidade de melhor articulação de atores distintos em missões de paz coincide com o processo de ampliação das funções executadas pelas operações da Organização. Com efeito, a partir da década de 1990, identifica-se uma alteração doutrinária para esse tipo de missão, que passa a incorporar funções que transcendem a garantia de um ambiente sem hostilidades. No período, incorporaram-se às funções desempenhadas pelos componentes das

operações de paz da ONU tarefas como: a prestação de assistência humanitária, a verificação da condição dos direitos humanos, a supervisão de eleições, e mesmo o estabelecimento de administrações civis interinas (BELLAMY; GRIFFIN & WILLIAMS, 2010; BIGATÃO, 2014; KENKEL, 2013).

O caráter multinacional dessas iniciativas sopesa a demanda por coordenar os diferentes atores implicados. Lucius (2016, p. 173) propõe uma lista sintética para enumerar os atores diretamente relacionados à condução de projetos que demandam a interação entre contingentes civis e militares em operações de paz da ONU: (i) as forças militares; (ii) as agências diplomáticas e de desenvolvimento estatais; e, (iii) as instituições e a população da localidade sob intervenção. Contudo, esses não são os únicos atores presentes nos teatros de operação de missões de paz contemporâneas. Também é possível observar a atuação de organizações não-governamentais (ONGs), coordenadas ou não em relação aos objetivos manifestos da intervenção, dentre as quais se destacam aqueles grupos que executam ações humanitárias junto à população afetada pela violência do conflito.

Em agravo, os atores mobilizados para esse tipo de missão podem executar atividades díspares, e, por vezes, contraditórias entre si. Características, como a estrutura institucional e as percepções de legitimidade, credibilidade ou eficiência desses atores em relação a si mesmos ou em relação a seus pares, podem influir nas interações na condução dos projetos civis nas sociedades sob intervenção. É possível descrever um matiz da coordenação, ou de sua ausência, entre os atores implicados na intervenção. A tipologia proposta por De Coning (2016) para a interação entre atores civis e militares em uma intervenção compreende em intensidade decrescente de coordenação: unidade, integração, cooperação, coordenação, coexistência e competição.

Sob o objetivo de ampliar a coordenação entre os atores implicados em missões de paz, a ONU elaborou um conceito operacional que instrui a atuação dos contingentes militares na interação com atores civis. A função de Coordenação Civil-Militar (CIMIC⁴, no acrônimo em inglês) é realizada pelo componente militar da missão e possui duas tarefas básicas: a ligação civil-militar e o compartilhamento de informações; e a assistência civil. As atividades que se enquadram em uma dessas funções formam o núcleo da Coordenação Civil-Militar entre as missões da ONU (UNITED NATIONS, 2014). Para a Organização, a Coordenação Civil-Militar se concentra na atuação dos contingentes militares, sendo que a principal atribuição desses atores é garantir um ambiente seguro para que os demais agentes internos e externos possam operar (DE CONING,

4

Doravante, utilizaremos o acrônimo CIMIC para nos referirmos exclusivamente às funções de coordenação civil-militar entre as operações de paz da ONU.

2007b). Os militares que exercem a função de coordenação devem ter uma sólida compreensão do esforço civil e das maneiras pelas quais os militares podem fazer uma contribuição. De acordo com a Organização, o componente militar deve entender as diferenças culturais existentes e identificar as necessidades efetivas das comunidades locais (UNITED NATIONS, 2014).

A CIMIC se assimila a outro conceito também elaborado pela ONU no âmbito das missões de paz: a Coordenação Humanitária Civil-Militar (CMCoord, no acrônimo em inglês). Esta é a função de coordenação que fornece a interface entre os atores humanitários e militares com o propósito de proteger e promover os princípios humanitários em emergências complexas e situações de desastres naturais. As funções de CIMIC e CMCoord, apesar da diferença, são atividades complementares e frequentemente implementadas em conjunto (UNITED NATIONS, 2010; UNITED NATIONS, 2014).

Tendo isso em vista, há alguns equívocos que devem ser evitados quando se fala em atividades de Coordenação Civil-Militar. Primeiramente, a CIMIC não constitui uma doutrina de operações militares. É um conceito que pode ser operacionalizado, e amplo o suficiente para permitir a aplicação de abordagens civil-militares nacionais, desde que respeitem os princípios e tarefas centrais. Além disso, a Coordenação Civil-Militar não concerne tarefas de “relações públicas”, sendo essa uma compreensão errônea bastante comum. Uma das facetas das funções de CIMIC é reduzir a dependência da força e auxiliar na construção de capacidade e confiança. Ao contrário de muitos conceitos civil-militares, a CIMIC onusiana procura aplicar sua assistência à população de forma mais indireta do que direta (UNITED NATIONS, 2014). Abaixo discutimos em detalhe as atividades desempenhadas em meio às operações de paz da ONU entre as funções de CIMIC.

As atividades de ligação civil-militar visam fornecer a coordenação necessária para apoiar o planejamento e a condução das atividades de todas as agências atuantes na área da missão de maneira a contribuir na implementação dos objetivos do mandato da operação. A ligação ocorre quando se estabelece um canal de comunicação entre elementos de uma operação de paz para a troca de informação, e pode ser conduzida por meio de reuniões com o envolvimento de agências na área da missão, pela interação com a população local ou por meio da realização de patrulhas conjuntas (UNITED NATIONS, 2014).

As áreas de interação são constituídas por arranjos de ligação, compartilhamento de informações, planejamento de contingência, uso de escolta militar para comboios humanitários, proteção de civis, provisão de assistência direta e o uso de ativos militares para tarefas humanitárias em casos urgentes. O objetivo da ligação entre esses atores é maximizar oportunidades para criar

condições favoráveis à atuação de civis, permitindo o desenvolvimento do processo de paz delineado pela ONU e garantindo a realização dos objetivos da missão (UNITED NATIONS, 2014).

Essa função está relacionada ao conteúdo e ao volume de informações compartilhadas. Nesse sentido, o tipo de informação mais útil ao componente militar se refere à compreensão do ambiente em que estão operando e à natureza dos pedidos de apoio militar que podem ser antecipados. Em contraparte, o componente civil da missão, as agências da ONU, ONGs, a comunidade e as autoridades locais se interessam primordialmente por informações relacionadas à situação de segurança. As agências civis estão interessadas em informações que lhes permitam melhor percepção dos riscos e ameaças que podem enfrentar, como incidentes relacionados a minas, condições de estradas e qualquer ação militar que possa resultar em um aumento de tensão em uma área específica (DE CONING, 2007b).

No âmbito da coordenação civil-militar, a ligação se refere às atividades realizadas pelos militares da ONU responsáveis pela função de CIMIC para garantir a troca de informações entre o nível de comando militar e suas contrapartes civis. O componente militar deve cooperar com suas contrapartes de maneira proativa e desenvolver relacionamentos construtivos para a troca de informações, além de ser necessário que os atores civis estejam informados sobre os mandatos, objetivos, capacidades, limitações, conceitos operacionais e prioridades da missão. Nesse sentido, é aconselhável que os militares sob comando da ONU tenham aptidões em comunicação e negociação, conheçam as características locais, participem de reuniões e, acima de tudo, estejam acessíveis para interagir com suas contrapartes civis (DE CONING, 2007b).

A CIMIC possui um papel no auxílio à realização de atividades humanitárias, que envolvem planejamento estratégico, coleta de dados e gerenciamento de informações, mobilização de recursos e garantia de prestação de contas e organização de uma divisão funcional do trabalho. Existem fatores que podem prejudicar a coordenação civil-militar, a se destacar o grande número de atores locais e internacionais envolvidos e o amplo escopo de atividades que esses realizam. A interação entre os diferentes atores e entre as múltiplas dimensões contribui para a compreensão da complexidade inerente às operações de paz contemporâneas (UNITED NATIONS, 2014). A ligação eficaz e o gerenciamento de informações podem ser compreendidos como fatores essenciais para o sucesso das missões (DE CONING, 2007b).

A assistência civil é uma função de CIMIC que inclui dois tipos de atividades relacionadas: o apoio às partes integrantes da missão e à comunidade local. O suporte à missão consiste nas atividades de cooperação estendidas pelo componente militar a qualquer componente ou agência civil, como o apoio aos atores humanitários e de desenvolvimento. Dentre as tarefas, listam-se: o

fornecimento de escolta armada para comboios de ajuda humanitária, o fornecimento de transporte, e o auxílio a agências responsáveis por organizar eleições com o fornecimento de apoio nas áreas de segurança, logística e comunicação (DE CONING, 2007b).

O apoio à missão envolve quatro estágios: identificação de um objetivo comum, planejamento conjunto, coordenação operacional e avaliação conjunta. Além do mais, as circunstâncias específicas de cada missão precisam ser levadas em consideração, uma vez que, caso as forças de paz estejam em um ambiente em que a violência é usada para manter a segurança em uma determinada área, é provável que não haja espaço para o apoio à missão fora do âmbito securitário (DE CONING, 2007b).

As atividades de apoio à missão dependem da interação por meio da ligação civil-militar e do conhecimento mútuo, e a base para essas funções reside na construção de relações cooperativas entre os componentes e as agências em relação ao mandato e às funções de cada um. De acordo com De Coning (2007b), essas relações cooperativas são alcançadas pela compreensão integral do mandato, das funções, dos procedimentos operacionais e dos princípios de cada ator no contexto mais amplo da missão. A rotação dos militares que compõem a missão tende a atrapalhar esse processo, uma vez que civis sob o comando da ONU permanecem por mais tempo na área da missão (UNITED NATIONS, 2014).

A função de apoio à missão pode ser realizada por meio de três atividades: fornecimento de segurança, fornecimento de apoio logístico e execução de iniciativas conjuntas. O fornecimento de segurança é a forma de apoio mais comum e, normalmente, está mencionado no mandato da missão e nas Regras de Engajamento do componente militar da operação. Essa atividade é mais frequentemente desdobrada na forma de escolta armada ou por meio do fornecimento de segurança para uma área selecionada (DE CONING, 2007b). No caso da escolta armada, as forças militares constituem um último recurso, uma vez que seu emprego pode comprometer a percepção da imparcialidade dos agentes humanitários. No entanto, quando não houver agentes humanitários presentes no terreno ou quando eles forem incapazes de fornecer bens e serviços urgentemente necessários que podem resultar em perda de vidas, os militares são utilizados como recurso para preencher essa lacuna (UNITED NATIONS, 2014).

O apoio logístico ocorre por meio do fornecimento de meios de transporte (rodoviário, aéreo ou aquático), disponibilização de equipamentos e fornecimento de serviços especializados, como previsão do tempo e controle do tráfego aéreo (DE CONING, 2007b). Tal atividade pode ser realizada por meio de assistência indireta, como transporte de mercadorias de emergência, construção de acampamentos e abrigos, fornecimento de fontes de água e limpeza de minas; e por

meio da assistência direta, como a distribuição presencial de bens e serviços, entrega de bens emergenciais, prestação de primeiros socorros, transporte de pessoas, entrevistas com refugiados, localização de famílias (UNITED NATIONS, 2014).

Por sua parte, a categoria de iniciativas conjuntas se refere a qualquer situação em que o pessoal militar participa e apoia uma atividade em conjunto com agências civis. Nessas atividades, a unidade militar responsável fornece segurança, transporte e pessoal especializado. Sendo assim, o principal aspecto do apoio à missão é a criação de um ambiente seguro para permitir que agentes humanitários e de desenvolvimento possam operar (DE CONING, 2007b).

A categoria de apoio à comunidade corresponde às atividades de Coordenação Civil-Militar realizadas junto às populações autóctones. Segundo De Coning (2007b), essas atividades possuem como finalidade reforçar a confiança da população no processo de paz e criar uma relação positiva entre o componente militar da missão e a comunidade anfitriã. Os projetos de apoio à comunidade são relacionados a projetos de reparo ou reabilitação de infraestrutura física, e são realizados de acordo com as necessidades da comunidade local. Essas atividades geralmente são implementadas por meio de *Quick Impact Projects* (QIPs, no acrônimo em inglês). Estes devem se basear no atendimento das necessidades e prioridades das comunidades locais e no aconselhamento das agências civis (UNITED NATIONS, 2014). De acordo com a ONU, uma ação de apoio à comunidade concerne projetos de pequena escala e pequeno custo (abaixo de US\$ 50.000), estabelecidos para o benefício da população, planejados e implementados em curto período de tempo (cerca de 180 dias), sensíveis a quaisquer riscos potenciais para a população (incluindo riscos de segurança, financeiros e ambientais) e realizados em consulta com atores relevantes da Organização e representantes das autoridades locais e, quando apropriado, com a participação das comunidades (UNITED NATIONS, 2014).

Sugere-se que os projetos de apoio à comunidade sejam executados de acordo com as necessidades e prioridades da população local, conforme manifestadas pela própria comunidade – e não pelos oficiais de CIMIC ou outro ator externo. É necessário assegurar que todas as iniciativas sejam coordenadas com as autoridades civis apropriadas para que os projetos não substituam ou cumpram uma função que deveria ter sido realizada por uma autoridade ou agência civil e para que apoiem programas e iniciativas mais amplas em andamento nesse setor. Todos os projetos devem ser de propriedade conjunta e administrados pela comunidade ou autoridade local que pretendem apoiar. Assim, deve existir um comitê ou órgão de decisão conjunta que supervisione e gerencie o projeto (DE CONING, 2007b).

Dentre as iniciativas de apoio à comunidade, arrolam-se projetos de infraestrutura (reabilitação de edifícios, reconstrução de estradas e pontes, reconstrução de serviços de água e saneamento, reabilitação do fornecimento de eletricidade); apoio a serviços sociais (provisão de informações para as comunidades, treinamento de pessoal médico, treinamento vocacional e de professores); apoio à atividade econômica (reabilitação de um mercado e suporte a determinados setores); atividades socioculturais (capacitação de jovens, apoio a iniciativas de gênero e ambientais, reabilitação de locais esportivos e suporte a cerimônias tradicionais). A reabilitação de escolas, igrejas e clínicas é a atividade mais comum, mas também podem ser operacionalizados empreendimentos bastantes complexos (DE CONING, 2007b).

Recomenda-se que tais projetos não sejam realizados em situações em que os *peacekeepers* estejam envolvidos em contínuas hostilidades, uma vez que podem colocar em risco as comunidades locais e outros atores civis na iniciativa (UNITED NATIONS, 2014). Simultaneamente, os componentes da operação de paz tendem a evitar que autoridades locais e agências civis se tornem dependentes dos recursos ou do apoio da força militar. Além disso, todos os projetos devem ser guiados pelo compromisso de não causar novos danos, ou seja, não devem promover o conflito, prejudicar ou colocar em risco os beneficiários da assistência (DE CONING, 2007b).

Em síntese, a ligação civil-militar e o compartilhamento de informações constituem a essência de todas as atividades operacionais da CIMIC. Além de ser a base para que as operações de apoio à missão e apoio à comunidade possam ser realizadas, tal função é um importante aspecto do trabalho de CIMIC, com efeito direto sobre a eficácia da força e de outros componentes da missão (DE CONING, 2017b). Além disso, a assistência civil consiste no apoio a atores intervenientes que desempenham funções humanitárias ou vinculadas à agenda de desenvolvimento e no suporte às demandas da população local. Essas atividades compreendem fornecer apoio para proporcionar uma resposta coordenada da missão aos pedidos de assistência de atores humanitários e de desenvolvimento, e facilitar a interação entre a missão e a população e autoridades civis locais com relação aos projetos de apoio comunitário realizados pelos atores militares (CONING, 2007b). Nesse sentido, a criação de um ambiente seguro para todas as agências e pessoal da ONU para funcionar e ter liberdade de movimento é a principal tarefa do componente militar da Missão (UNITED NATIONS, 2014). A incorporação das funções de CIMIC abre possibilidades para intensificar esses esforços através de uma interação cooperativa entre os diferentes atores da operação de paz.

É preciso compreender, no entanto, que essas atividades para além de sua descrição técnica, contida nos documentos doutrinários da Organização, constituem-se em instrumento para adquirir o apoio de atores locais às causas dos agentes interventores, como apontamos na seção anterior. O apoio da população ao processo de paz engendrado pela ONU configura também a aquiescência a um projeto político de organização social majoritariamente influenciado pelos atores ocupantes. A coordenação de atividades e atores civis e militares, antes de mera atividade tecnocrática ou pretensamente neutra, é um instrumento para a consolidação de uma ordem pretendida pelos atores que concentram poder decisório nas operações de paz. Precisamente, Zaalberg (2012), Friis (2010) e Mockaitis (1999) argumentam que a ênfase das operações de paz contemporâneas na realização de atividades civis e militares permite-nos aproximá-las das operações de contrainsurgência, caracterizadas pelo governo das populações sob intervenção.

A seguir, discutimos brevemente alguns dos principais obstáculos à operacionalização das funções de CIMIC entre os componentes de uma operação de paz da ONU. Dentre os obstáculos à cooperação entre atores civis e militares destacam-se: a incompatibilidade entre os objetivos dos mandatos e as condições do teatro de operações, divergências entre metas, identidades e processos dos atores implicados, e a ausência de aptidões demandadas.

3. Problemas e dificuldades na operacionalização das funções de Coordenação Civil-Militar das Operações de Paz da ONU

Reiteradamente, a coordenação entre atores civis e militares não constitui um fenômeno recente e a complexidade do ambiente em que são desdobradas as operações de paz e a diferente natureza dos atores presentes acarretaram na necessidade de unir esforços para alcançar maior sinergia para garantir a realização dos objetivos da missão (CÁNOVAS, 2008). Nesse sentido, é adequado afirmar que as funções de CIMIC foram desenvolvidas porque o sucesso das missões depende em parte da capacidade dos contingentes militares da missão em coordenar suas atividades com outros atores nacionais e internacionais (DE CONING, 1999). Uma interação deficiente pode afetar diretamente a população civil.

O aumento das tarefas de interação civil-militar implicou o surgimento de obstáculos. Um primeiro desafio é o fato de que muitas vezes as metas de coordenação no nível da política não correspondem às realidades do teatro de operações, dificultando a realização das atividades de CIMIC no nível operacional. Tal desafio é intensificado pela falta de coordenação entre as organizações humanitárias, as agências de desenvolvimento e os atores políticos e de segurança (EGNELL, 2013).

Aguilar (2017) aponta para os diferentes objetivos e culturas organizacionais dos atores envolvidos. As organizações e as agências possuem suas próprias normas, culturas, procedimentos e interesses, e mesmo a ONU enfrenta dificuldades ao coordenar as atividades das missões em relação a suas próprias agências. As distinções podem ser representadas pela oposição entre a cadeia de comando militar e a diversidade da comunidade humanitária; além de diferentes mandatos, objetivos e métodos de trabalho. A ampliação do escopo das missões de paz e o grande número de atores envolvidos geraram tensões, como: a sobreposição de papéis, a condução de projetos em sentidos contraditórios por diferentes instituições e, a falta de conhecimento das atividades dos componentes em relação a seus pares. A maior parte dos atores humanitários locais está presente muito antes da chegada das forças internacionais e permanecerá exercendo suas funções após a partida dos militares, sendo assim é importante que o componente militar compreenda a complexa rede de assistência humanitária, que inclui organizações internacionais e ONGs locais (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, 2004).

Cruz (2019, p. 35) atribui as dificuldades de comunicação entre diferentes componentes de uma missão à localização distinta dos mesmos nos níveis hierárquicos do organograma estratégico das operações de paz da ONU. Nesse sentido, a distância hierárquica resultaria em falhas de comunicação entre atores de uma mesma operação, bem como em relação a atores externos e à população local. Em resultado, tem-se desperdício de recursos, ineficácia das ações e dificuldades para a população local compreender os interlocutores e os objetivos que estão sendo implementados em seus países.

Dentre os problemas frequentes, principalmente nas missões de paz no continente africano, estão a incompreensão entre civis e militares mobilizados em relação às funções de CIMIC, a ausência de militares treinados para realizar essas tarefas e a insuficiência de recursos para a realização de atividades de Coordenação Civil-Militar. Em agravamento, é importante destacar as lacunas linguísticas e socioculturais existentes entre as forças da ONU, outros agentes internacionais e a comunidade local (HOLSHEK, 2011; CERQUEIRA, 2014).

Outro problema se refere à falta de uma clara distinção entre gestão e coordenação, uma vez que a tomada de decisões ocorre na função de gerenciamento e a função de coordenação é utilizada para a troca de informações. Tais funções devem estar separadas para que a coordenação não represente uma ameaça a nenhuma organização ou unidade. De acordo com De Coning (2007b), para que a coordenação seja possível, ela deve ser voluntária e não conter qualquer poder de decisão sobre as demais agências participantes.

Ocorrem ainda disputas por recursos e por notoriedade entre as organizações, instituições e agências, entre os componentes e seções de uma missão, e entre integrantes das operações e demais atores envolvidos. Além do mais, o componente militar costuma priorizar ações em curto prazo enquanto a população civil demanda ações de médio e longo prazo. Os militares tendem a privilegiar projetos que focam nas causas próximas do conflito e na rápida resolução dos problemas de segurança. Em contrapartida, os civis tendem a priorizar projetos de longo prazo, que visam às raízes profundas do conflito e relacionadas às questões de desenvolvimento e governança (AGUILAR, 2017).

A seleção dos militares para desempenhar funções de CIMIC é de responsabilidade nacional, ou seja, os países contribuintes de tropas devem garantir que seu componente tenha competência para realizar esse tipo de atividade. A Coordenação Civil-Militar é uma tarefa que demanda treinamento adequado e especializado. Um oficial de CIMIC deve ter habilidades analíticas, de tomada de decisão, aptidões para o estabelecimento de metas, para a comunicação e as tarefas de ligação, de treinamento, trabalho em equipe e respeito pela diversidade cultural e organizacional (LLOYD & VAN DYK, 2011).

Existem visões conflitantes sobre a tarefa que os militares desempenham na Coordenação Civil-Militar. A ONU é cautelosa quanto à duplicação de esforços, o que significa que os militares não devem realizar tarefas humanitárias e os atores humanitários não devem realizar atividades militares. Ainda assim, mesmo que as tarefas do componente militar estejam relacionadas à segurança, pode ser necessária a execução de tarefas em conjunto com outras organizações humanitárias (LLOYD; VAN DYK & KOCK, 2010). As atividades que possuem uma estreita relação com a resposta humanitária e de desenvolvimento, usualmente sob a rubrica da assistência civil, demandam aprovação sob estruturas de coordenação integradas. O propósito é garantir que as propostas contribuam para uma estratégia global, planejem atender às necessidades da população e não resultem em um impacto negativo sobre a comunidade local ou em relação às atividades que agências humanitárias e de desenvolvimento desempenham (UNITED NATIONS, 2010). Em circunstâncias extremas, os militares podem prestar assistência humanitária direta, mas somente como último recurso e sob o comando de uma autoridade civil apropriada (DE CONING, 2007a). Os atores humanitários expressam sua preocupação quanto ao impacto da cooperação em sua habilidade de permanecerem imparciais, neutros e independentes (FRANKE, 2006).

Considerações finais

O processo de reforma das operações de paz da ONU a partir da década de 1990 resultou em missões progressivamente mais complexas, caracterizadas pelo desempenho de funções distantes da tradicional esfera militar e incorporando atores civis relacionados a atividades humanitárias, de desenvolvimento, diplomáticas e políticas. Essa complexificação das missões de paz da Organização implicou a ocorrência de novos desafios à realização dos objetivos aprovados pelo CSNU para cada operação desdobrada em terreno. A multiplicidade de novos atores gerou como consequência novas interações entre os componentes das operações de paz, bem como entre as missões e atores externos. Essas relações, contudo, nem sempre puderam ser caracterizadas como positivas. Seguidas vezes as interações entre os novos atores foram marcadas pela ausência de esforços cooperativos e pela precária coordenação de recursos humanos e materiais em prol dos objetivos dos projetos de resolução de conflitos e de consolidação da paz contidos nos mandatos das operações de paz da ONU.

A introdução de um conceito suficientemente amplo para orientar as interações entre atores militares e civis no contexto da operacionalização de uma missão de paz pode ser interpretada como um passo inicial significativo como alternativa para transpor alguns dos obstáculos oriundos da incorporação desses novos atores às rotinas de intervenção. Nesse sentido, a elaboração de um conceito operacional para as funções de CIMIC contribuiu para conceder uma orientação diretiva nas possibilidades de coordenação entre os esforços conduzidos por atores civis e militares no decorrer da missão, garantindo um ambiente suficientemente seguro para o desempenho de atores relacionados às esferas civis através do compartilhamento de informações e da realização de ações de suporte militar. O conceito operacional de CIMIC também apresentou indicações para a interação entre os atores mobilizados na missão de paz e as populações autóctones, sob o objetivo de adquirir informações sobre as demandas locais e coordenar esforços para realizá-las.

Não obstante, prevalecem obstáculos na interação entre esse conjunto de atores. As diferenças entre os interesses, a cultura organizacional, as estruturas hierárquicas e de tomada de decisão geram atritos entre atores tão díspares, que podem acarretar conflitos por recursos, pelo desempenho de determinadas funções e mesmo por prestígio. Por outro lado, a frequente precariedade na capacitação dos oficiais militares encarregados de desenvolver funções de CIMIC, apensada à elevada rotatividade dos contingentes, frustram a continuidade de processos cooperativos efetivos.

Entretanto, não é suficiente explorar as características técnicas que circundam as atividades de CIMIC, tornando-se necessário investigar as implicações políticas das relações travadas entre atores civis e militares das operações de paz e as sociedades sob intervenção. Distanto-nos de

fornecer respostas definitivas a esse tipo de indagação, sugerimos um breve comentário preliminar. Assemelhando-se às campanhas de contrainsurgência de outrora, a coordenação entre atividades destrutivas militares e projetos de reconstrução tipicamente desenvolvidos por civis pode ser compreendida como ponto focal das operações de paz contemporâneas na tentativa de garantir apoio dos atores autóctones ao projeto de paz instituído pelos atores intervenientes. É insuficiente reiterar a tramontana liberal desses projetos, inadequada às demandas locais e impeditiva de conjunturas pacíficas duradouras e positivas. Outrossim, os projetos políticos subjacentes à paz onusiana tendem a privilegiar os interesses dos atores intervenientes, garantindo a reprodução de uma ordem internacional, e também local, favorável a si. Nesse sentido, aderimos a uma perspectiva crítica quanto às implicações resultantes dos projetos de paz engendrados sob a égide da ONU ao compreender sua restritiva limitação a conjunturas liberais com reduzida violência armada organizada. Assim, os prospectos para uma conjuntura pacífica emancipadora demandam a consideração de formas ampliadas de manifestação da violência.

Referências

AGUILAR, Sérgio L. C. (2017) A Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz e o Brasil: algumas considerações. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, 3 (2): 25-39.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. (2010) **Understanding Peacekeeping**. 2a ed. Cambridge: Polity Press.

BIGATÃO, Juliana P. (2014) **Operações de paz da ONU**: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In MATIJASCIC, Vanessa B. (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**: reflexões e debates. São Paulo: Ed. UNESP.

BORGES, Marisa; MASCHIETTO, Roberta. (2014) Holanda. Cidadania e empoderamento local em contextos de consolidação da paz. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, (105): 65-84.

CÁNOVAS, Diego. (2008) Relaciones Cívico-Militares en Operaciones de Paz (CIMIC). **Revista General de Marinha**, 254 (1): 83-90.

CERQUEIRA, Bruno S. de. (2014) Coordenação Civil-Militar na Fase de Transição de Operações de Paz Multidimensionais: A Experiência do BRABAT 18 no Haiti. **Military Review**, 1 (1): 14-27.

CRUZ, Maurício Valença. (2019) A importância da Coordenação Civil-Militar em operações de paz. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, 1 (18): 30-41.

DE CONING, Cedric. (1999). **Civil-Military Cooperation in UN Peace Missions: The Need for a New Holistic Mission Approach**. In WOODCOCK, A. E. R. et al. **The Cornwallis Group IV**:

analysis of civil-military interactions. Clementsport, N. S.: Canadian Peacekeeping Press, p. 66-87.

_____. (2007a) Civil-Military Coordination and UN peacebuilding operations. **African Journal On Conflict Resolution**, 5 (2): 89-118.

_____. (2007b) **Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations.** [s.i.]: African Centre For The Constructive Resolution Of Disputes (accord).

_____. (2007c) Civil-Military Coordination Practices and Approaches within United Nations Peace Operations. **Journal of Military and Strategic Studies**, 10 (1): 1-35.

_____. (2016) **Civil-Military Interaction: rationale, possibilities and limitations.** In LUCIUS, Gerard; RIETJENS, Sebastian (Eds.). **Effective Civil-military interaction in peace operations: theory and practice.** [s.l.]: Springer International.

EGNELL, Robert. (2013) Civil–military coordination for operational effectiveness: Towards a measured approach. **Small Wars & Insurgencies**, 24 (2): 237-256.

FRANKE, Volker. (2006) The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations. **International Journal Of Peace Studies**, 11 (2): 5-25.

GALULA, David. (2006a) **Counterinsurgency warfare: theory and practice.** Westport, London: Praeger Security International.

_____. (2006b) **Pacification in Algeria: 1956-1958.** 2^a ed. Santa Monica: RAND Corporation.

GUTTIERI, Karen. (2004) Civil-military relations in peacebuilding. **Sicherheit & Frieden**, 22 (2): 79-85.

HOLSHEK, Christopher. (2011) Civil-military Coordination and Transition Management: the UNMIL experience. **Conflict Trends**, 2011 (3): 45-52.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. (2004) **IASC Reference Paper: Civil-Military Relationship in Complex Emergencies**, publicado em [<https://interagencystandingcommittee.org/focal-points/documents-public/civil-military-relationship-complex-emergencies-iasc-reference-paper>]. Disponibilidade: 16/04/2019.

FRIIS, Karsten. (2010) Peacekeeping and counter-insurgency – two of a kind? **International Peacekeeping**, 17 (1): 49-66.

KENKEL, Kai M. (2013) Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 56 (1): 122-143.

KIENSCHERF, Markus. (2016) Producing ‘responsible’ self-governance: counterinsurgency and the violence of neoliberal rule. **Critical Military Studies**, 2 (3): 1-20.

KILCULLEN, David J. (2010) **Counterinsurgency.** Oxford: Oxford University Press.

LLOYD, Gary; VAN DYK, Gielie; KOCK, François de. (2010) The psychological selection profile for civil-military coordination officers in peace-support operations: The results of field research in the Sudan. **African Journal On Conflict Resolution**, 9 (3): 53-85.

LLOYD, Gary; VAN DYK, Gielie. (2011) The Challenges, Roles and Functions of Civil. *Scientia Militaria*. **South African Journal Of Military Studies**, 35 (2): 68-94.

LUCIUS, Gerard. (2016) **CIMIC Projects: divergent interests, convergent action?**. In LUCIUS, Gerard & RIETJENS, Sebastian (Eds.). **Effective Civil-military interaction in peace operations: theory and practice**. [s.l.]: Springer International.

MOCKAITIS, Thomas R. (1999) From counterinsurgency to peace enforcement: new games for old games?. **Small War and Insurgencies**, 10 (2): 40-57.

PARIS, David. (2004) **At War's End: building peace after civil conflict**. Cambridge: Cambridge University Press.

PORCH, Douglas. (2011) The dangerous myths and dubious promise of COIN. **Small Wars and Insurgencies**, 22 (2): 239-257.

RICHMOND, Oliver P. (2014) **Failed Statebuilding: intervention and the dynamics of peace formation**. New Haven: Yale University Press.

SCHADLOW, Nadia. (2010) **Governance**. In RID, Thomas & KEANEY, Thomas. **Understanding counterinsurgency: doctrine, operations and challenges**. London: Routledge.

TRINQUIER, Roger. (2006) **Modern Warfare: a French view of counterinsurgency**. Traduzido para o inglês por Daniel Lee. Westport, London: Praeger Security International. (PSI Classics of the Counterinsurgency Era).

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. (2010) **Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)**, publicado em: [<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89511/2010.02UNCIMICPolicy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]. Disponibilidade: 11/02/2019.

UNITED NATIONS. (2014) **United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM)**.

ZAALBERG, Thijs B. (2012) Counterinsurgency and peace operations. In RICH, Paul B. & DUYVENSTEYN, Isabelle (Orgs.). **The Routledge Handbook of insurgency and counterinsurgency**. Londres: Routledge.