

A Proteção de Civis em Situação de Conflito

THE UN'S RESPONSIBILITIES TO PROTECT CIVILIANS: A WORK IN PROGRESS

Conor Foley

PROTEÇÃO DE CIVIS NAS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Maria Francisca Saraiva

PROTEÇÃO DE CIVIS NO ÂMBITO DA NATO

Pedro Rito

Rui Garrido

PROTECTION OF CIVILIANS IN UN PEACEKEEPING OPERATIONS

Pinar Kadioglu

THE PROTECTION OF CIVILIANS UNDER THE AFRICAN UNION INSTITUTIONAL FRAMEWORK: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Rui Garrido

EXPERIÊNCIA EUROPEIA NA PROTEÇÃO DE CIVIS

Vanda Amaro Dias

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

A Proteção de Civis em Situação de Conflito

The UN's responsibilities to protect civilians: a work in progress

Conor Foley

Teaches at the Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro and works as a consultant on legal reform, human rights and humanitarian protection in conflict zones.

Protection of Civilians (POC) mandates largely arose from the experiences of the UN peacekeeping missions, which failed to prevent genocides in Rwanda and Bosnia-Herzegovina in the mid-1990s. Neither peacekeeping nor POC are anywhere listed as explicit responsibilities in the UN Charter. They emerged and developed through innovations in the UN Secretariat and Security Council in response to particular crises, such as, at Suez in 1956 and the newly independent Congo in 1960. These led to the development of peacekeeping's 'core principles': host state consent, neutrality and minimum use of force, which still guide mission deployments. Peacekeeping expanded significantly during the 1990s, but these principles came under increasing strain as the UN was seen to have observed, rather than prevented, massacres of civilians. Since 1999, peacekeeping missions have been given Chapter VII authority to use force – as a last resort – to protect civilians under imminent threat. The cautious wording of the Security Council's first POC mandate for Sierra Leone was gradually expanded upon, and multi-

dimensional missions expanded in size and complexity, taking on ever more extensive 'protection related' tasks and duties. By 2015, there were over 100,000 uniformed peacekeeping personnel (police and soldiers) with legal permission to enter the territory of other states and protect people from certain grave violations of international human rights law (IHRL) and international humanitarian law (IHL). The costs of peacekeeping operations (PKOs) also increased dramatically and the UN's total approved peacekeeping budget peaked at just over \$8.4 billion for the fiscal year 2014/2015. This trend has more recently gone in reverse. The UN has opened no new PKOs since the creation of its missions in Mali (MINUSMA), in 2013, and the Central African Republic (MINUSCA), in 2014. It is also under pressure to wind up some more of those that remain. As the UN has increasingly been downsizing its large PKOs and transitioning its field presences into smaller Special Political Missions (SPMs) or UN Country Teams (UNCTs), there is a growing awareness of the importance of the monitoring, reporting and advocacy mechanisms of IHRL, both in preventing conflicts and

providing early warnings of their likely occurrence.

The total UN approved budget for the 2020/21 peacekeeping year was \$6.3 billion, a \$2 billion cut compared to its peak, although it rose slightly in 2022, to \$6.45 billion, the first increase in seven years. The UN has closed, or significantly downsized, many of its largest missions in Côte d'Ivoire, Liberia, Haiti and Darfur, all of which had POC mandates. Its mission in the Democratic Republic of Congo (DRC) is also drawing down troops and closing field offices. Some PKOs have been replaced by SPMs without a military component or robust POC mandate, while in others the only remaining UN presence has been the UNCT led by a Resident Coordinator (RC). By October 2022, the total number of peacekeeping police and soldiers deployed on PKOs was around 75,000.

As the UN has cut back its physical footprint, transitioning out of many of its big PKOs, it has also been re-thinking how it envisages itself providing protection to civilians under threat. PKOs were always, by their very nature, short-term palliatives and, despite their increasingly ambitious mandates, were never designed to conclusively resolve the diverse structural causes of conflict. It is widely agreed that the most effective, sustainable way for the UN to protect civilians is to support the capacity and good governance of mission-hosting states.

The UN is 'a complex network of entities' and is also operationally very decentralized, with significant authority delegated to senior officials in headquarters and the field.

Getting the right information to the right place, at the right time and in the right format can be crucially significant in a particular crisis. Many of the UN's worst failures were partly due to poor situational awareness, although recent years have seen initiatives to improve this. If the UN could become better at anticipating where humanitarian crises and conflicts are about to break out, and then mobilizing its considerable resources, prestige and leverage to take ameliorative action, more civilian lives could be saved.

In 2017, the UN restructured its peace and security architecture as part of a broader agenda to make conflict prevention a cross-pillar priority and to foster an integrated approach to human rights and development. This restructuring explicitly aimed to "build resilience, prevent crises, ensure human rights are a lived experience and sustain peace". The Department of Peace Operations (DPO) and the Department of Peacebuilding and Political Affairs (DPPA) were created out of the merging of existing parts of the Secretariat. New institutions were also created such as the Development Coordination Office (DCO) and the UN Operations and Crisis Centre (UNOCC).

It is not hard to make a *prime facie* case that if the billions of dollars spent on large PKOs with POC mandates, in the last two decades, had instead been used to finance state-building, economic development and social assistance in the countries to which these were deployed, more could have been

done to break the vicious cycle between poverty and conflict.

Transitions used to be conceived as simply handing over mission responsibilities to the host state, but they are now framed more in terms of the reconfiguration of the UN's presence from peacekeeping towards peacebuilding. This represents a significant shift from conceptualizing POC in physical, military terms to seeing it as located fundamentally within the cross-cutting themes of human rights and development. As the Secretary General's 2018 Report, *Peacebuilding and Sustaining Peace*, notes, the international human rights framework provides a critical foundation for protecting the most vulnerable and preventing a relapse into conflict. Some UN missions are transitioning away from large PKOs, in contexts where peace is fragile and human rights challenges persist. According to the UN's policy on transitions, these should be "first and foremost a response to significant change in a country's political and security situation and its economic and social development . . . [their] goal is for post-conflict countries to reach a point where no further UN presence is required" because the responsibilities that the UN had previously assumed have been handed over to national actors. In practice, though, the reverse often happens. UNCTs are often expected to assume responsibility for a wide array of substantive tasks without sufficient increases in resources. Unlike missions, which have guaranteed funding from the UN regular budget, UNCTs are generally dependent on the

resources of their large UN Agencies, Funds and Programmes (AFPs), which are in turn reliant on donor preferences, as well as on changing priorities of the countries concerned. At the same time, the withdrawal of a PKO often causes huge economic destabilization in the host state, as the departure of a large number of UN personnel has a negative impact on the local economy, reducing consumption expenditure, local staff hires and potential tax revenues, and increasing unemployment. The UN's Advisory Group of Experts noted, in a 2015 Review of the UN's Peacebuilding Architecture, that the drawdown of PKOs is 'frequently poorly timed and poorly managed' and usually results in visibly diminished political attention and a rapid drop-off in financing. In some cases, the failures are down to the UN's own planning processes to leave a viable field presence behind, able to carry out monitoring, reporting and advocacy on the political and human rights situation. In others, although formal support is provided by the UN, the creation of such a structure is hindered either by lack of consent by the former mission-hosting state, or by lack of international donor support.

The UN has created a set of organizational structures under the broad heading of 'peacebuilding' that provide support for rule of law and justice sector reform under the transitional arrangements between 'peace' and 'war'. Much of what passes for peacebuilding in conflict and post-conflict zones is ineffective, because it is not locally owned or driven. Nonetheless, some small-

scale human rights and humanitarian projects have negotiated access, provided training on the international legal obligations that exist and established mechanisms for monitoring and reporting violations. The UN has also, sometimes, been able to use its influence to leverage support for these efforts, and an increasing number of international legal mechanisms are also being created to hold both states and armed non-state actors (ANSAs) to account for violations of IHL and IHRL. Strengthening these mechanisms and getting support to where it is needed, when it is needed, to promote legal accountability demands both political will and technical coordination.

Debates continue about the UN's own 'protection obligations' under international law and how it can be held to account when it fails to fulfill its protection responsibilities. In 2013, the UN launched two landmark initiatives – Human Rights Up Front (HRUF) and Human Rights Due Diligence Policy (HRDDP). Both policies arose directly out of challenges that had faced UN PKOs in 2009, during the conflicts in Sri Lanka and the DRC, respectively. HRUF and HRDDP stress the centrality of human rights to the UN's work and the obligations that IHRL and IHL place on the Organization. They also show the need for it to take positive action to protect, promote and fulfill the rights encapsulated. Despite the adoption of a range of initiatives to improve the UN's response to human rights crises, it often seems to still be repeating the same mistakes. How can the UN

become better at integrating human rights analysis into its early warning, early action capacity? In 2017, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) launched the first of its Emergency Response Teams (ERTs). Although the program is still comparatively young and small, it points in a potential direction that the UN could develop to provide greater protection to civilians in the field.

There is nothing particularly complicated or mysterious about what needs to be done to continue this process. Indeed, much can already be found in the reports and resolutions that the UN has already adopted in recent years. More significantly, there are good practices to draw on, from what is already working in the field. The UN needs to significantly increase funding to OHCHR's field presences, streamline the Protection Coordination structures of the humanitarian sector and integrate OHCHR into this, at the field and HQ level. It needs to develop a UN wide situational awareness system, through a pooling of information and good practices in existing models, and it needs to ensure that a human rights analysis is fully integrated into all UN decision-making, lessons-learned and after-action reviews.

Proteção de Civis nas Missões de Paz das Nações Unidas

Maria Francisca Saraiva

Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Investigadora do IDN

A agenda da proteção de civis dos mandatos das missões de paz foi determinante para que a Organização das Nações Unidas recuperasse a credibilidade perdida no Ruanda e Srebrenica, sendo hoje de extrema importância para o próprio conceito da manutenção da paz – no sentido em que os mandatos cada vez mais exigentes e musculados precisam de garantir a legitimidade da utilização do uso da força, relacionando-a com o imperativo moral de proteger civis. As missões das Nações Unidas têm quase vinte e cinco anos de experiência a proteger civis dos efeitos negativos dos conflitos armados. Embora persistam alguns desacordos conceptuais, as Nações Unidas entendem tratar-se de um desafio que consiste essencialmente em proteger civis de ameaças à sua integridade física no quadro de conflitos armados. Assim, a proteção de civis é parte integrante dos mandatos da generalidade das operações de paz em curso e 98% do pessoal uniformizado tem presentemente mandato do Conselho de Segurança para proteger civis com recurso ao uso da força, ao abrigo do Capítulo VII da Carta. A agenda da proteção de civis tem estado, no entanto, envolta em grande polémica. Em parte, o

problema reside nas diferenças de entendimento dos atores envolvidos. As organizações humanitárias que atuam no terreno encaram a proteção em termos de cumprimento dos direitos humanos e normas jurídicas, recusando, portanto, a perspectiva das instituições militares, que tendem a ver a proteção em termos mais limitados, relacionados com a defesa física de certos “indivíduos, comunidades e instalações” ou “áreas seguras desmilitarizadas”. De notar que o próprio Secretariado das Nações Unidas não aceita a proteção de civis enquanto norma jurídica, assumindo que o conceito envolve aspetos que vão muito para além das normas do Direito Internacional Humanitário vigente. O Secretariado das Nações Unidas defende ainda que a proteção de civis se distingue de outras dimensões presentes nos mandatos autorizados pelo Conselho de Segurança, como é o caso das diretrizes em matéria de direitos humanos, crianças em conflitos armados e a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, quando na prática se tem revelado difícil estabelecer estas fronteiras de forma clara. O problema é que a atividade de proteção de civis se tem vindo a expandir muito para lá da dimensão do uso da força, acabando por se sobrepor a outros aspetos dos mandatos, o que acaba por dificultar o cabal cumprimento das missões aprovadas pelo Conselho de Segurança. Em boa verdade, a proteção de civis deveria ser uma responsabilidade partilhada dos elementos civis, militares e polícias integrados nas missões de paz. No entanto, as

Nações Unidas têm optado por secundarizar significativamente as dimensões “civis” do mandato ao atribuírem grande prioridade à resposta militar a situações de violência. Paralelamente, assistimos a uma crescente ampliação das situações em que o emprego da força é autorizado. Inicialmente, os mandatos do Conselho exigiam que as situações fossem de “ameaça iminente de violência”. Agora que o Conselho de Segurança já não impõe a limitação da “iminência” das situações de violência, mas apenas uma ameaça de violência física entendida em sentido muito amplo, tem-se assistido a um emprego mais robusto da força em apoio ao Estado hospedeiro que tem conduzido à ampliação da sua autoridade no quadro de missões de estabilização, o que também suscita problemas em relação ao posicionamento das Nações Unidas perante as partes envolvidas no conflito. É neste contexto que se torna importante olhar para o modo como a agenda da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) (2000) - que visa impedir e pôr cobro ao genocídio, aos crimes contra a humanidade, aos crimes de guerra e à limpeza étnica - intersecta politicamente com a agenda da proteção de civis, esta última entendida, como se disse, num sentido mais amplo do que a proteção de civis nos conflitos armados ao abrigo do Direito Internacional Humanitário. Apesar de as duas perspetivas procurarem a proteção de civis, não existe uma total coincidência de pontos de vista. Especificamente, a violência física em causa nos

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

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

O interesse atual na proteção de civis assume dimensões políticas muito significativas na agenda dos

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

Por tudo isto, resulta claro que a ambiguidade do conceito de proteção de civis tem permitido aproximar as posições dos P5, possibilitando o alívio da tensão entre os membros. Claro que estes equilíbrios são

muito frágeis e não estão isentos de problemas. Em algumas situações, as Nações Unidas correm o risco de contribuir para a legitimação internacional de governos que pedem o seu apoio para derrotarem grupos que ameaçam a população civil, apesar de esses governos serem, igualmente, fonte de insegurança, por violarem os direitos humanos dessa mesma população que se encontra sob sua jurisdição. Finalmente, é importante perceber que as Nações Unidas não autorizam novas missões de paz desde 2014. O tema da proteção de civis, seja pelas discordâncias em torno do conceito de proteção de civis, seja pelas dificuldades sentidas ao nível operacional na execução deste tipo de mandatos, é apontado como um dos fatores que mais contribuiu para que se tenha chegado a esta situação.

Proteção de Civis no âmbito da NATO

Pedro Rito

Investigador do Instituto da Defesa Nacional

Rui Garrido

Investigador do Instituto da Defesa Nacional

Introdução

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

propusesse uma *Agenda para a Paz*. Ao abrigo desta agenda, a ONU tornou-se um ator incontornável na prevenção e resolução de conflitos armados. Nas duas décadas após a proposta de Boutros-Ghali, a ONU coordenou dezenas de missões de *peacekeeping*, sobretudo no leste Europeu, África e Médio Oriente. Esta agenda foi enrobustecida por outras duas agendas que foram adotadas no final do século XX – a *Agenda Proteção de Civis (PoC)*, que tem como pedra basilar a Resolução 1265 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1999 e a *Agenda Mulheres, Paz e Segurança*, com a Resolução 1325 do Conselho de Segurança, de 2000. A Resolução 1265 (1999) é a primeira em que é dado um foco muito específico à necessidade de proteger as populações civis dos riscos e ameaças dos conflitos. Em rigor, apesar do Direito Internacional Humanitário – vigente sempre que estamos perante um conflito armado e em conformidade com o artigo 2.º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949 – prever a proibição do ataque às populações civis e aos bens de carácter civil, a realidade pauta-se por um crescente ataque aos civis. Estes são alvos frequentes de ataques, violência física e sexual, fome, entre outras ações que ameaçam a sua segurança. Neste sentido, a agenda *Proteção dos Civis (PoC)* passa a reconhecer a necessidade explícita de proteger os não combatentes que mais sofrem nos conflitos armados. A proteção de civis é um conceito contestado e sem uma definição rigorosa das suas fronteiras. De

acordo com a ONU, por Proteção de Civis, em missões de paz, deve entender-se “without prejudice to the primary responsibility of the host state, integrated and coordinated activities by all civilian and uniformed mission components to prevent, deter or respond to threats of physical violence against civilians, within the mission’s capabilities and areas of deployment, through the use of all necessary means, up to and including deadly force” (ONU 2020, p.3)¹.

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

De uma perspetiva académica, a procura por uma definição de conceito mais precisa no seu alcance tem conhecido um intenso debate. Num artigo publicado em 2013 na revista do Comité Internacional da Cruz Vermelha, os autores defendem que o conceito de PoC evoluiu no sentido de “encompass a wide range of rights and obligations under *jus ad bellum*, the UN Charter, international humanitarian law (IHL)

and international human rights law (IHRL), as well as a spectrum of activities including the use of force for the physical defence of civilian populations, aspects of humanitarian action and human rights monitoring, reporting and advocacy. The fragmented conceptions and lack of strategic coherence has, at times, negatively impacted the practical implementation of protection mandates, with protection actors sometimes working at cross purposes” (Willmot & Sheeran, 2013; 518).

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

NATO Policy for Protection of Civilians

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

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

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

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

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

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

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

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

soberanos e como tal possuidores de personalidade jurídica internacional, encontram-se vinculados a leis e padrões internacionais aplicáveis estabelecidos no direito consuetudinário e, como Estados de direito, sujeitos à sua ordem jurídica interna. Por esta razão, todas as operações e missões da NATO ou por esta lideradas (bem como outras atividades mandatadas pelo Conselho) são conduzidas dentro de um contexto jurídico bem definido. O quadro jurídico varia em função do cenário, podendo decorrer num ambiente de paz, numa situação de crise ou num conflito armado⁶. Para a Aliança Atlântica, a comunicação no âmbito da PoC surge como sendo de grande valor estratégico, afirmando-se que “Controlling the PoC narrative will likely be a central theme of future conflicts (e.g. which side of a conflict has legitimacy with the civilian population, both domestically and within the conflict zone)”⁷.

Toolkit NATO para a Proteção de Civis

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

forças participantes da NATO e/ou por esta lideradas em operações e missões; 6) Treino de forças locais; 7) Capacitação em defesa e segurança; 8) Ferramentas e programas de parceria.

Através deste *toolkit* a Aliança Atlântica aplica a sua doutrina PoC num ambiente tático e operacional, promovendo e criando uma efetiva capacidade para a proteção de civis nos teatros de operações onde a NATO se apresenta.

Referências

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

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

³ NATO (2016). Policy for Protection of Civilians

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

⁴ NATO. PROTECTION OF CIVILIANS ACO HANDBOOK. Pág. 9.

<https://shape.nato.int/resources/3/website/ACO-Protection-of-Civilians-Handbook.pdf>

⁵ NATO. PROTECTION OF CIVILIANS ACO HANDBOOK. Pág. 11.

<https://shape.nato.int/resources/3/website/ACO-Protection-of-Civilians-Handbook.pdf>

⁶ IDEM

⁷ NATO. PROTECTION OF CIVILIANS ACO HANDBOOK. Pág. 12.

<https://shape.nato.int/resources/3/website/ACO-Protection-of-Civilians-Handbook.pdf>

⁸ NATO. 2016. NATO Policy for Protection of Civilians.

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

Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations

Pinar Kadioglu

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

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

In the early 1990s, this perception went through a drastic change, in effect, with the collapse of the bipolar system and the consequential rise of internal wars across the world. The recreation of *status quo ante bellum* was no longer considered as a goal, but rather a situation to be avoided at all costs for maintaining international peace and security. The need for removal of pre-war instability factors has become the new norm, which addressed political, as well as social, economic, ecological and humanitarian issues that gave rise to the conflicts in the first place. Thus, peacekeepers were no longer mandated to only assist the political transition processes, but also provide support to lay the grounds for achieving sustainable peace in post-conflict environments.

According with this ambitious new agenda, throughout the 1990s, peacekeeping missions were designed as multidimensional operations carried out by military, police and civilian personnel in complex conflict settings. Thus, by their very nature, they required high political, financial and military engagement from the Member States. The anticipated support, however, was not attained. Ineluctably, due to institutional incapacity, UN peacekeeping missions could not fulfil their mandates and failed to prevent forced migrations, genocide campaigns and grave human rights violations in Rwanda, Bosnia, Angola and Somalia.

The anticipated support, however, was not attained. Ineluctably, due to institutional incapacity, UN peacekeeping missions could not fulfil their mandates and failed to prevent forced migrations, genocide campaigns and grave human rights violations in Rwanda, Bosnia, Angola and Somalia.

In the shadow of the catastrophic ends of 1990s’ peacekeeping missions, at the turn of the century, the UN introduced two protection

regimes concerned with establishing effective frameworks to prevent civilian suffering: the Protection of Civilians (PoC) and the Responsibility to Protect (R2P). Legally grounded in international humanitarian and human rights laws - the Geneva Convention on War Crimes, the Rome Statute and Chapters VI, VII and VIII of the UN Charter -, the R2P was developed as a global norm to prevent genocides, ethnic cleansing campaigns, war crimes and crimes against humanity across the world. Its adoption in 2005 reinstated the state responsibility: (1) to protect their own citizens against such atrocities, (2) to encourage and assist other states to fulfil such duty, (3) to take preventive measures via developing early warning systems, and (4) to be ready to take appropriate collective action in case of violations. The PoC, on the other hand, was designed as an effective operational framework to be employed in response to the imminent threats of physical violence against civilians during armed conflicts, which entails all necessary actions, including the use of force. In a similar vein to R2P, the PoC was also legally grounded in international humanitarian and human rights laws - the Geneva Convention, as well as the Ottawa Convention and the Convention on Cluster Munitions. Yet, its operative ground was to stem from the UN Security Council Resolutions mandating peacekeeping missions with PoC. The first-ever peacekeeping operation explicitly mandated with PoC was deployed to Sierra Leone (UNAMSIL), in

1999, followed by sixteen other peacekeeping missions. All PoC mandated peacekeeping operations have been tasked to protect the vulnerable populations from threats to life, physical integrity, freedom and property in conflict zones; which could surface in the forms of extra-judicial executions, torture, rape, forced disappearances, arbitrary arrests, theft and so on. Thus, in addition to the standard tasks on the ground, PoC mandated operations involve robust protection of civilians from the imminent threat of violence, the establishment of protective environments, monitoring and reporting the violation of rights, conflict mitigation and providing protection through supporting community engagement and dialogue. Today, there are six active UN peacekeeping missions tasked with PoC, namely, in Lebanon (UNIFIL), the Democratic Republic of Congo (MONUSCO), Abyei (UNISFA), Central African Republic (MINUSCA), South Sudan (UNMISS) and Mali (MINUSMA). All these missions hold enhanced mandates to resist imminent physical attacks towards vulnerable populations, UN personnel, UN facilities, humanitarian workers and human rights activists; along with aiding the safe return of displaced people, ensuring the safe access of civilians to humanitarian aid, as well as providing long-term assistance to the protection of children and women in conflict zones, especially in cases of conflict-related sexual violence and child kidnappings.

Due to their very nature, PoC mandated peacekeeping missions operate in extremely dangerous settings where the standard tasks, such as supporting political processes, assisting institutional capacity building and inter-communal reconciliation, often become unattainable due to situations of acute danger. In this regard, the ever-changing nature of the conflicts and conflict actors surfaces as a serious obstacle for the missions' success; such as, the presence of terrorist or extremist groups, as these groups tend to target civilians and UN missions for political impact. Such groups also often plague conflict and post-conflict zones with organized crime activities involving forced labour, in the form of kidnapping women and children for money generating activities through prostitution, and forceful integration, in the form of child soldiers. Furthermore, as time passes they increasingly tend to carry out trans-border activities - making it extremely difficult for UN missions to assist the host governments in the maintenance of order and the rule of law. The recruitment of mercenaries or mercenary-related actors in contemporary armed conflicts surfaces as another vital challenge. The list of mercenary activities that undermine the rule of law and perpetuate impunity includes, but is not limited to, extra-judicial killings, enforced disappearances, sexual violence, torture, exploitation of natural resources, provoking large-scale displacements and so on. Thus, the very practice of mercenary recruitment increases the risk of

grave human rights abuses while serving as a destabilising factor likely to prolong conflicts.

Nonetheless, amongst all mentioned challenges, the most significant one to PoC is the international society's lack of will to contribute and give political support; whom, in a paradoxical manner, also expects UN peacekeeping missions to protect all civilians at all times and under all circumstances. Discrediting the UN's pioneering and standard-establishing quality and the efforts of thousands of UN peacekeepers risking their lives on a daily basis with limited resources at their disposal, this unrealistic expectation has long been raising debates, declaring the UN and UN peacekeeping missions as intransigent with regard to PoC.

The year of 2017, however, witnessed these rather uninformed debates being addressed effectively by UN Secretary General António Guterres, who effectively encouraged a search for ways to increase the likelihood of PoC success. Initially, the same year and later in 2021, the UN launched two initiatives, under the name of A4P (Action for Peacekeeping) and A4P+ (Action for Peacekeeping+). Today, A4P(+) initiatives are reshaping the UN peace and security architecture, while reminding international society that protection of civilians is the responsibility of all states under the R2P - as the initiation encourages a system of better equipped and planned missions in cooperation with all stakeholders, while promoting action by all UN Member States, the Security Council, the General Assembly, financial contributors,

Troop and Police Contributing Countries, intergovernmental and regional organizations and the UN Secretariat.

The Protection of Civilians under the African Union institutional framework: challenges and opportunities

Rui Garrido

Investigador do Instituto da Defesa Nacional

The African continent witnessed several of the mass atrocities that shocked the world in the late 20th century. The Rwandan Genocide of April 1994 resulted in nearly one million Tutsis and moderated Hutus killed in less than 100 days. At the time, the supranational African organisation – the Organisation of African Unity (OAU) – was powerless to intervene and put an end to the massacre. Similarly, the international community was silent in the early stage of the genocide. Despite the OAU initiative to create a conflict management mechanism, it was powerless to prevent the Rwandan atrocity. This was an important lesson that dramatically changed African politics in conflict management and resolution, in the early 2000s. With the dawn of the African Union, in 2000, its foundational treaty addressed significant aspects to ensure that Rwanda was to never again be repeated.

The Constitutive Act of the African Union (2000) defines human rights, good governance and sanctity of human life as core principles for the

Union. Moreover, it also states, in its article 4 h), that the Union has the right to intervene in serious human rights violations, such as genocides, crimes against humanity and war crimes. This was seen as the genesis for the Responsibility to Protect (R2P), but it may be far away from that important international principle. The R2P must not be confused with protection of civilians (PoC), as the former is far more complex from a military approach. Moreover, in its first session, the Constitutive Act was amended to create a new organ in the AU framework, the AU Peace and Security Council (PSC). This council is the core pillar of the African Peace and Security Architecture (APSA) and the institutional framework that has the main role to maintain peace in the continent.

Under the PSC mandate, the AU has dealt with some situations that demanded an intervention from the organisation. The first in Burundi, in 2003, to tackle the long-lasting Burundian Civil War (1993 – 2005), an ethnic conflict that put Tutsis against Hutus, resulting in several deaths among the civilian population. In 2005, in the aftermath of the Darfur conflict, in Sudan, the AU deployed the AMIS – African Union Mission in Sudan –, a mission that was articulated with the UN peace mission (UNMIS), but political setbacks lead it to the brink of collapse in 2007. Finally, in 2007, the PSC deployed the AMISOM – African Union Peace Mission to Somalia –, a very promising peacekeeping mission, which was robustly designed, inspired by lessons from previous missions.

Initially planned for the stabilisation of Somalia and for a short period of time, the AMISOM was forced to stay on the ground until April 2022, when the UN Security Council adopted Resolution 2628 that reconfigured the AMISOM, as it declared its replacement with a transitional mission. The three missions have in common the absence of measures to protect civilians in danger. Both Burundi, Darfur and Somalia were volatile and challenging scenarios, in which violence against civilians was common practice, and that the AU failed to respond to.

In 2010, the AU adopted the *Draft Guidelines on the Protection of Civilians in African Union Peace Support Operations*, a guiding document containing the core principles for the effective protection of civilians in grave risk of violence. Protection of Civilians, according with the guidelines, must be understood as including “activities undertaken to improve the security of the population and people at risk and to ensure the full respect for the rights of groups and the individual recognised under regional instruments, including the African Charter of Human and Peoples’ Rights, the AU Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons, and the Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, and international law, including humanitarian, human rights and refugee law”. Since PoC is a concept cemented in International Humanitarian Law (IHL), strengthened by other branches of International Law (Human Rights and Refugee Law) and incorporating a dimension of human security, the

AU understanding of PoC may be very limited in its scope. First, the IHL is missing from the concept, which may significantly limit the application of protective measures, taking into consideration that it is under an armed conflict that civilians face grave dangers. Secondly, the human rights framework enshrined in the AU concept is one that has its origins in the African Union’s law. The positive aspect of this regional approach is related to the protection of internally displaced persons. The political process assumes a relevant position in the AU PoC policy, in articulation with the decision-making process of the African Peace and Security Architecture.

Despite these guidelines, the practice shows a different scenario. The AU peace missions mandate never incorporated PoC measures and the missions were too limited in resources to have a robust action to prevent and tackle violence against civilians. Moreover, political instability has been sweeping the continent since 2011 – the Arab Springs –, demanding institutional responses that the Union failed to implement. The proliferation of jihadism and extremist movements in the Horn of Africa (Somalia, Kenya), in the Gulf of Guinea and Nigeria (Lake Chad) and, recently, in Mozambique, resulted in mass violence against civilians with little to no institutional response from the APSA. Moreover, there are growing unconstitutional regime changes, known as *coups d’état*, since 2019. Between 2020 and 2022, Africa witnessed seven coups, as many as the record of the previous decade (2010-2019). And

even though the coups are changing in their dynamics (young leaders, less violence and popular support), the current situation in Sudan stresses the need to protect civilians during these extremely violent scenarios. Africa is becoming more politically unstable as climate change is creating new pressing demands and tensions, as resources became scarce.

There is a need to uphold the foundational principles of the African Union and to enforce its agency in peace and security issues. There is a robust legal and institutional framework adopted by the AU, but it lacks effectiveness in its implementation strategies. A coordination between the African Union and its PoC policy – which needs to be fully implemented as an institutional policy and not as a guideline – and an articulation of AU resources with other international institutions is necessary to better protect civilians in great danger.

Experiência Europeia na Proteção de Civis

Vanda Amaro Dias¹

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Letras

A ajuda humanitária e a proteção civil surgem no artigo 21.º do Tratado da União Europeia como parte integrante das ações externas da União, sendo guiadas por um conjunto de princípios humanitários, consagrados no Regulamento n.º 1257/96 do Conselho da União Europeia relativo à ajuda

humanitária, e no Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária, assinado em 2007, pelo Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. De entre estes princípios, destacam-se a humanidade, a neutralidade, a imparcialidade e a independência, que se articulam no desígnio de fazer chegar assistência vital a todos os que dela necessitem, sem qualquer distinção adversa.

Compete à Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária (DG ECHO), criada em 1992, prestar e financiar ajuda humanitária, incluindo através de operações fora da União Europeia (UE). Estas operações destinam-se a fornecer assistência, socorro e proteção a pessoas afetadas por catástrofes naturais ou de origem humana e situações de emergência similares, sem recurso a instrumentos e estratégias militares ou coercivos, e em parceria com organizações internacionais, de âmbito universal e regional, e organizações não-governamentais, nacionais e internacionais. No que concerne ao financiamento, a UE assume-se como o principal doador de ajuda humanitária a nível mundial, numa estratégia que é amplamente conhecida e apoiada pelos seus cidadãos, ainda que em termos absolutos esta ajuda corresponda apenas a cerca de 1% do orçamento anual europeu.

A DG ECHO também facilita e coordena ações, dentro e fora da UE, através do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (MPCUE), criado em 2001, que tem como principal objetivo melhorar a eficácia dos sistemas no que

respeita à prevenção, preparação e capacidade de resposta a catástrofes de origem natural ou humana. Desde 2019, o MPCUE inclui uma reserva voluntária de meios para reforçar a capacidade europeia de resposta de emergência – a reserva rescUE –, composta por: aviões e helicópteros de combate a incêndios e evacuação médica; equipas e equipamento médico, hospitais de campanha e capacidades laboratoriais móveis; capacidades de resposta a incidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares; abrigos temporários e logística. Em 2021, o Conselho da UE adotou um regulamento para reforçar e modernizar o MPCUE, com vista ao suprimento de deficiências identificadas no domínio dos transportes, logística e aquisição de capacidades, essenciais para uma prevenção eficaz e preparação rápida e flexível de resposta a catástrofes.

Enquanto mecanismo de gestão de crises, o MPCUE pode ser usado para responder a pedidos de ajuda de qualquer país do mundo ou da Organização das Nações Unidas – incluindo as suas agências especializadas –, tendo sido acionado mais de 600 vezes, dentro e fora da UE, desde a sua criação. Destacam-se, no plano externo, os repatriamentos a partir do Afeganistão, no contexto da retirada das forças internacionais do terreno, em 2021; a situação de emergência sanitária declarada em virtude da pandemia de COVID-19, entre 2020 e 2022, com a doação de equipamento de proteção, disponibilização de equipas e equipamento médico, e tratamento transfronteiriço de doentes; a invasão

da Ucrânia pela Rússia, desde 2022, com a prestação de material médico, geradores elétricos, material de abrigo e proteção, equipamento de combate a incêndio, alimentos, bombas de água e a coordenação de evacuações médicas de doentes ucranianos; e o recente terramoto na Turquia e na Síria, em fevereiro de 2023.

No entanto, a experiência europeia na proteção de civis evidencia a existência de uma complexa constelação de políticas, instrumentos e práticas no âmbito da ação humanitária. Neste âmbito, deve ser destacado o Departamento de Resposta a Crises do Serviço Europeu de Ação Externa, criado em 2010, responsável pela ativação do Sistema de Resposta a Crises na UE, mas também a proteção de civis no âmbito de missões e operações internacionais. De acordo com o direito internacional humanitário, todas as partes de um conflito devem respeitar os civis e a infraestrutura civil. No entanto, a Organização das Nações Unidas tem denunciado o aumento significativo do número de mortos civis e da destruição de casas, escolas, sistemas de água e eletricidade ou instalações de saúde em zonas de conflito armado. Neste contexto, em que urge assegurar o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos no âmbito da proteção de civis, realça-se a capacidade de a UE recorrer também a efetivos militares, disponibilizados pelos seus Estados-membros, para enviar missões para cenários de conflito ou pós-conflito, a fim de controlar e manter a ordem pública, participar em esforços de

manutenção de paz ou prestar ajuda humanitária a populações afetadas. A proteção de civis em cenários de conflitos surge, pois, como um imperativo moral e humanitário essencial para garantir o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela UE e respetivos Estados-membros, incluindo as Convenções de Genebra e os seus Protocolos Adicionais, proteger os direitos humanos e, por esta via, contribuir para a promoção da paz e segurança internacional. Desta forma, a proteção de civis em cenários de conflitos assume-se também como elemento essencial para a afirmação da credibilidade e reforço da legitimidade da UE enquanto ator global e contribuinte ativo para a prevenção e resolução de conflitos. Nesta dimensão, salientam-se os esforços que a UE tem vindo a desenvolver, em vários cenários, para mitigar as consequências humanitárias dos conflitos e para prevenir confrontos violentos através de estratégias de *trust-building* e reconciliação, como plataformas preferenciais para a criação de condições para o estabelecimento e manutenção de uma paz sustentável, bem como para fomentar a estabilidade e resiliência de regiões afetadas por conflitos. Os princípios humanitários e um contributo ativo para a paz e segurança internacional, através da proteção de civis, surgem de forma clara em algumas das missões e operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa. Podemos referir, a título de exemplo, os casos: da Operação Althea (2003-), na Bósnia e Herzegovina, cujo âmbito de atuação incide sobre vários domínios relevantes

para a proteção de civis, incluindo a promoção do primado do direito, o reforço das forças policiais locais e a proteção de direitos humanos; da Missão de Treino da UE no Mali (2013-), onde muitos dos esforços são canalizados para a proteção de civis, promoção de direitos humanos e capacitação das Forças Armadas locais para proteger civis no contexto de conflitos armados; da Missão de Assistência Fronteiriça da UE na Líbia (2013-), que contribui indiretamente, através do reforço do controlo de fronteiras, para a prevenção de violações de direitos humanos, a proteção de populações vulneráveis e o combate a redes de tráfico humano; da Operação Sophia (2015-2020), no Mar Mediterrâneo, que contribuiu para salvar vidas, proteger migrantes e refugiados no mar e mitigar os riscos enfrentados por estas populações vulneráveis; e, mais recentemente, da Missão de Aconselhamento da UE para a Reforma do Sector da Segurança na Ucrânia (2014-), que, desde 2022, presta apoio às forças de segurança para facilitar o fluxo de migrantes entre a Ucrânia e os seus países vizinhos, bem como para permitir a entrada de ajuda humanitária no país. Não obstante esta experiência diversificada e abrangente, o sucesso da proteção de civis no âmbito das missões e operações da UE é muito complexo e dependente do contexto, incluindo fatores como a natureza do conflito, os desafios operacionais e as dinâmicas encontradas no terreno. Isto justifica a ambiguidade dos resultados obtidos no contexto das missões e operações supramencionadas. Com efeito, ainda que em todos os

casos se verifique um contributo positivo para o estabelecimento de contextos mais estáveis e seguros, para o salvamento de vidas e para a prestação de auxílio a populações afetadas, o que se denota é que permanecem muitos desafios no terreno, incluindo a ocorrência de episódios esporádicos de violência, recursos limitados, problemas de coordenação e cooperação, e dificuldades de acesso a zonas de conflito e de disponibilização de um espaço para prestação de assistência e proteção a todos os que dela necessitem. Isto demonstra que existe ainda um longo caminho a percorrer no que respeita à proteção de civis em cenários de conflito e que esta proteção não pode ser dissociada de uma estratégia e atuação mais vasta, que articule estratégias civis e militares na resolução das causas mais profundas dos conflitos e na edificação de condições para uma paz sustentável e duradoura.

Nota

¹ Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Estímulo ao Emprego Científico – Apoio Institucional – 00152_2018.