

Relações entre civis e militares nas operações de paz

Gilberto Carvalho Oliveira



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/354>

DOI: 10.4000/eces.354

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Refêrencia eletrónica

Gilberto Carvalho Oliveira, « Relações entre civis e militares nas operações de paz », *e-cadernos CES* [Online], 06 | 2009, colocado online no dia 01 dezembro 2009, consultado a 19 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eces/354> ; DOI : 10.4000/eces.354



RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES NAS OPERAÇÕES DE PAZ

GILBERTO CARVALHO DE OLIVEIRA

FACULDADE DE ECONOMIA/CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS, UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Resumo: No contexto das operações de *peacekeeping*, militares e civis interagem na execução de um amplo espectro de actividades, o que tem levado à formulação dos modelos de integração genericamente designados pela expressão *civil-military cooperation* (CIMIC). Neste artigo, defendo que os modelos do tipo CIMIC, embora pretendam ajustar as relações civis-militares ao ambiente complexo das operações de *peacekeeping*, na verdade continuam presos à lógica estratégica do tradicional modelo «Estado-soldado» de Huntington. Isso acontece porque a integração das relações civis-militares é realizada de forma hierárquica e subordinada ao objectivo político-militar. Em consequência, as interações passam a ser orientadas por propósitos estratégicos, com profundas implicações no espaço humanitário, na medida que militariza e politiza actividades tradicionalmente guiadas por princípios de independência, neutralidade e imparcialidade.

Palavras-chave: relações civis-militares, CIMIC, *peacekeeping*, acção humanitária.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito disciplinar da Ciência Política e das Relações Internacionais, o debate teórico sobre as relações entre civis e militares é tradicionalmente marcado pela questão do controle civil das forças armadas. Esse debate – seminal na obra de Clausewitz (1982) e central na obra de Huntington (1957 e 1991) – traduz as relações civis-militares em termos de poder. Dentro dessa perspectiva, o controlo civil das forças armadas é visto como uma forma de assegurar a subordinação do «soldado» ao «Estado» e, desse modo: (a) evitar a usurpação do poder político pelas elites militares; e (b) garantir a instrumentalização da força militar pelo poder político, na defesa dos interesses nacionais.

Se, por um lado, este debate é potente na análise dos processos de transição de regimes autoritários para regimes democráticos – preocupação central de Huntington (1991 e 1996) – por outro lado perde o seu vigor na análise das interações

diversificadas e transversais que caracterizam as relações civis-militares contemporâneas, sobretudo a partir do crescente emprego das forças armadas nas operações de *peacekeeping*.¹ Nesses contextos – onde tropas de diversas nacionalidades e actores civis transnacionais, intergovernamentais e não-governamentais operam, lado a lado, em prol de um amplo espectro de actividades de carácter securitário, político e humanitário (Ramsbotham e Woodhouse, 1996: 116-8) – o tradicional modelo «Estado-soldado» perde sua força explicativa e cria um vácuo analítico que a bibliografia sobre o tema tem custado a preencher.

Se a reflexão académica pouco se tem envolvido na formulação de alternativas ao modelo huntingtoniano, a prática do *peacekeeping*, pelo contrário, tem sido arrastada por uma corrente de modelos de integração das relações civis-militares, genericamente designados pela expressão *civil-military cooperation* (CIMIC).

Defendo que os modelos do tipo CIMIC, embora pretendam adaptar as relações civis-militares ao ambiente complexo das operações de *peacekeeping*, na verdade continuam presos à lógica estratégica do tradicional modelo «Estado-soldado». Isso acontece porque a integração das relações civis-militares é realizada de forma hierárquica e subordinada ao objectivo político-militar. Como consequência, as interacções passam a ser orientadas por propósitos estratégicos, o que resulta numa crescente militarização das actividades de natureza não militar, como é o caso da assistência humanitária.

Na defesa do argumento anterior, serão seguidos três passos: a análise do problema da coordenação enquanto uma das grandes fragilidades das relações civis-militares no *peacekeeping*; a crítica aos modelos de tipo CIMIC, que tentam resolver o problema da coordenação por meio de um modelo estratégico que militariza e politiza as relações civis-militares em geral; e o exame do impacto desse processo no espaço humanitário.

2. O PROBLEMA DA COORDENAÇÃO

Desde o fim da Guerra Fria, as operações de *peacekeeping* têm sido ampliadas para envolver, simultaneamente, o controlo da violência, os esforços de reconstrução e a redução do sofrimento da população, o que implica a execução de um amplo leque de funções de natureza militar, política e humanitária (Franke, 2006: 7; Ramsbotham e Woodhouse, 1996: 116-8). A execução dessas funções coloca, no mesmo espaço, forças armadas e um conjunto de actores civis de órgãos como as Nações Unidas, organizações regionais, instituições financeiras internacionais, agências governamentais

¹ Traduz-se *peacekeeping* por manutenção da paz. Neste artigo, o termo *peacekeeping* é utilizado de forma abrangente, englobando tanto as operações de manutenção da paz conduzidas pelas Nações Unidas e organizações regionais, quanto as instituídas por *Coalitions of the Willing*.

e não-governamentais de desenvolvimento e de ajuda humanitária e, mais recentemente, empresas privadas de segurança (Paris, 2009: 55-6).

Nesse contexto, não tardam a aparecer focos de tensão tipicamente relacionados com problemas de coordenação, tais como sobreposição de papéis, duplicação de esforços, realização de esforços em sentidos contrários, falta de conhecimento das actividades uns dos outros, interferências em actividades alheias, etc. Ainda que tais focos de tensão não sejam uma exclusividade das relações civis-militares – uma vez que se reproduzem, também, no âmbito específico das relações intra-militares e intra-civis – as relações civis-militares são particularmente sujeitas a atritos por envolverem perfis de actuação que, em tese, são diametralmente opostos: a actuação militar tende a sobrevalorizar a segurança, a unidade de comando, a hierarquia, os resultados de curto prazo, os mecanismos de coerção e a dependência rigorosa ao mandato; e a actuação civil tende a voltar-se para as funções ligadas à reconstrução e ao alívio do sofrimento da população, a valorizar os resultados de médio e longo prazo, a reclamar um ambiente pouco coercitivo, descentralizado, horizontal, participativo e organizacionalmente fluído (Franke, 2006: 16). Desse modo, o problema da coordenação eleva-se como uma das principais fragilidades das relações civis-militares e, não por acaso, começa a figurar como tema de destaque na agenda de investigação sobre *peacekeeping* (Franke, 2006; Guttieri, 2004; Jeong, 2005; Paris, 2009; Pugh, 2000; Rietjens, 2008; Rigby, 2006; Spearin, 2008).

3. OS MODELOS DE COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR: CIMIC

No rasto do problema da coordenação das relações civis-militares, segue uma crescente necessidade de integração, cujo principal produto são os modelos de cooperação civil-militar. Tais modelos, genericamente baptizados pela sigla CIMIC (*civil-military cooperation*), não resultam, propriamente, da reflexão académica e teórica em torno do problema da coordenação. Na realidade, a CIMIC nasce de soluções pragmáticas, adoptadas pelos estados e organizações internacionais, com o propósito de melhor adaptar suas doutrinas às necessidades de coordenação e cooperação dentro do ambiente multifuncional e multilateral típico das operações de *peacekeeping* (Boileau, 2005: 3; Franke, 2006: 8).

Ainda que se possa identificar uma variedade de modelos CIMIC (Doutrina 3D do governo canadiano, doutrina CMA do exército francês, doutrina CIMIC da NATO), a base de todos eles está na *Civil Affairs doctrine* das forças armadas norte-americanas, cuja edição em vigor define as relações civis-militares nos seguintes termos:

Operações civis-militares são as actividades de um comandante destinadas a estabelecer, manter, influenciar ou explorar as relações entre militares e autoridades civis, governamentais e não governamentais, e entre militares e populações civis, numa área de operações amiga, neutra ou hostil, com o propósito de facilitar as operações militares e consolidar e conquistar os objectivos operacionais dos Estados Unidos (US, 2003: viii).²

Em sentido semelhante, a *CIMIC Doctrine AJP-9* da Organização do Tratado do Atlântico Norte define a cooperação civil-militar nos termos a seguir:

CIMIC é definida como a coordenação e a cooperação entre o comando da NATO e os actores civis, inclusive a população nacional e as autoridades locais, bem como as organizações e agências internacionais, nacionais e não governamentais, com o propósito de dar suporte à missão (NATO, 2003: 1.1).³

Essa definição é reforçada na abertura do capítulo dois da doutrina, com o enunciado do primeiro princípio da cooperação civil-militar: «A NATO conduz a CIMIC em suporte à missão militar» (NATO, 2003: 2.1).

Uma análise predicativa das definições anteriores é extremamente facilitada em função da clareza e objectividade com que os verbos «influenciar» e «explorar» são utilizados para indicar a dinâmica de aproximação do sujeito (o comandante) ao seu objecto (as relações civis-militares). Do mesmo modo, percebe-se com nitidez o carácter instrumental das relações civis-militares a partir dos verbos empregados na enunciação dos propósitos: a CIMIC é conduzida com o propósito de «facilitar», «consolidar» e «suportar» os objectivos militares. Pode-se constatar, portanto, que longe de indicarem a emergência de algum equilíbrio nas relações civis-militares ou de indicarem uma clara definição de papéis e identidades, os modelos CIMIC apontam, na verdade, para a superioridade e a primazia absoluta do objectivo militar da missão.

Pugh (2000 e 2001) analisa o processo de institucionalização dos modelos CIMIC no pós-Guerra Fria. Segundo o autor, a implantação dos Centros de Operações Civis-Militares na Somália, em 1992, e na Bósnia, em 1993, são as iniciativas pioneiras desse

² Tradução livre do autor, a partir do texto em inglês: «Civil-Military Operations (CMO) are the activities of a commander that establish, maintain, influence, or exploit relations between military forces, governmental and nongovernmental civilian organizations and authorities, and the civilian populace in a friendly, neutral, or hostile operational area. The purpose of CMO is to facilitate military operations, and to consolidate and achieve operational US objectives» (US, 2003: viii).

³ Tradução livre do autor, a partir do texto em inglês: «CIMIC is defined as: The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies» (NATO, 2003: 1.1).

processo de institucionalização e foram motivadas pela necessidade de estabelecimento, pelos estados ocidentais e pela NATO, de um relacionamento efectivo com as organizações civis e as populações locais, com a finalidade de salvaguardar os seus próprios objectivos táticos e operacionais. Por outros termos: forças militares podem depender de autoridades e populações civis locais para obter recursos e liberdade de movimento; do mesmo modo, podem beneficiar do contacto com as organizações civis, a fim de obter informações e facilidades de acesso à população. Nesse sentido, o propósito imediato da CIMIC é fortalecer a eficácia operacional, ou seja, criar condições que ofereçam ao comandante as mais elevadas possibilidades de obter vantagens morais, materiais e táticas no terreno (2000: 238).

Dentro dessa perspectiva, percebe-se que a institucionalização das relações civis-militares por meio das doutrinas CIMIC é dirigida por imperativos militares, o que significa, em termos estratégicos, que tal processo é guiado por objectivos políticos. Assim entendida, essa institucionalização tem profundas implicações no espaço humanitário, na medida que militariza e, em última instância, politiza actividades tradicionalmente guiadas por princípios de independência, neutralidade e imparcialidade.

4. CIMIC E ESPAÇO COMUNITÁRIO

Se as operações de *peacekeeping* na Somália e na Bósnia marcam o nascimento do processo de institucionalização das relações civis-militares com base nas doutrinas CIMIC, as intervenções no Afeganistão e no Iraque constituem o amadurecimento desse processo. Sob a égide da «guerra contra o terrorismo», observa-se uma integração total das relações civis-militares dentro do planeamento e da operacionalização das missões. Dessa perspectiva, as organizações civis são encaradas como «factores de potência e vectores de influência normativa (*soft power*)» e, por essa razão, são integradas num sistema holístico e complexo, onde as dinâmicas civis e militares se interpenetram na gestão do conflito e da situação pós-conflito. Esse processo de integração, que torna nebulosa a fronteira que sempre distinguiu a acção militar da acção humanitária, cria um ambiente onde reservistas das forças especiais passam a trabalhar em ONGs «supostamente» humanitárias, forças militares à paisana passam a circular no terreno em *toyotas* pintados de branco, equipas de reconstrução passam a contar com grandes contingentes de ex-militares e empresas privadas de segurança passam a «fornecer» ajuda humanitária (Makki, 2004: 5-6; Spearin, 2008: 367). Nesse contexto, símbolos tradicionalmente associados à ajuda humanitária são confundidos e manipulados em prol das operações de contra-insurgência e da promoção dos *hearts and minds programmes* (Spearin, 2008: 374).

Neste panorama, o ponto que merece especial relevo é a politização que resulta da subordinação da assistência humanitária aos objectivos estratégicos. Em torno dessa questão, a reflexão académica e boa parte dos agentes envolvidos com a prática da ajuda humanitária têm ressaltado dois aspectos cruciais: (1) a inserção da assistência humanitária dentro de um contexto estratégico faz com que os fracassos na esfera militar coloquem em risco, também, a assistência à população civil (Makki, 2004: 13); e (2) a violação dos princípios de independência, neutralidade e imparcialidade colocam em perigo os programas e os agentes humanitários, na medida em que as populações e os combatentes locais começam a perceber o trabalho assistencial como «braço humanitário» das organizações políticas e militares (Biquet, 2003; Spearin, 2008: 374).

Diante desses dilemas, vale a advertência de Guttieri (2004: 82): a mão que entrega ajuda não pode, também, entregar bombas.

5. Conclusão

Embora os modelos de cooperação civil-militar (CIMIC) tenham a ambição de integrar todos os actores e esferas de relacionamento e de superar os problemas de coordenação no *peacekeeping*, eles não avançam em direcção ao estabelecimento de relações civis-militares mais equilibradas. Na verdade, os modelos CIMIC preservam a lógica hierárquica e estratégica do tradicional modelo «Estado-soldado» e acrescentam, como novidade, uma roupagem integracionista. Nessa abordagem integracionista, o grande inconveniente é que os fracassos na esfera militar colocam em cheque, também, os esforços realizados na esfera civil, especialmente os relacionados com a ajuda humanitária. Sobre esse aspecto, os casos da Somália, Sudão, Iraque, Afeganistão, entre outros, oferecem um vasto campo de estudo.

Diante destas constatações, resta reconhecer que o debate sobre as relações civis-militares continua aberto a novas formulações e modelos que busquem estabelecer um maior equilíbrio nas interacções. Nesse sentido, o desafio inicial é perceber que o *peacekeeping* constitui uma rede, onde os actores têm seus objectivos particulares e, ao mesmo tempo, partilham objectivos comuns (Paris, 2009: 61). O desafio seguinte é, a partir dessa aparente contradição, erigir um modelo de relações civis-militares que valorize as diferenças culturais, organizacionais, operacionais e normativas de cada um e, ao mesmo tempo, leve em conta a necessidade de uma actuação cooperativa e sinérgica de todos. Em suma: a busca pelo equilíbrio nas relações civis-militares não se deve guiar pela simplificação e pela identidade, mas sim pela complexidade e pela diferença.

GILBERTO CARVALHO OLIVEIRA

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. Obteve o mestrado em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (Brasil) e a licenciatura em Ciências Navais pela Escola Naval (Brasil). Seus interesses de investigação concentram-se no âmbito disciplinar dos Estudos para a Paz e dos Conflitos, com ênfase nos temas a seguir: *peacekeeping*, *peace-building*, transformação de conflito e teoria da securitização. Actualmente, está envolvido na elaboração de seu projecto de tese sobre a pirataria nas costas da Somália.

Contacto: gilbertooliv@gmail.com

Referências Bibliográficas

- Biquet, Jean Marc (2003), «Militaires-Humanitaires: une relation difficile», in *Moral Laïque*, 139.
- Boileau, Julie (2005), *Who is in charge? The need for a comprehensive model of civil-military cooperation*. Acedido a 20 de Abril de 2009 <http://www.cdai-cai.ca/symposia/2005/Boileau.pdf>.
- US: United States (2003), *Joint Publication 3-57.1: Joint Doctrine for Civil Affairs*. Acedido a 20 de Abril de 2009, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_57_1.pdf.
- Clausewitz, Carl Von (1982), *On War*. London: Penguin Classics.
- Franke, Volker (2006), «The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations», in *International Journal of Peace Studies*, 11(2), 5-25.
- Guttieri, Karen (2004), “Civil-Military Relations in Peacebuilding” *Sicherheitspolitik und Friedensforschung*, 2, 79-85.
- Huntington, Samuel P. (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. (1996) «Reforming Civil-Military Relations», in Larry Diamond e Marc F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Jeong, Ho-Won (2005), *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy & Process*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Makki, Sami (2004), *Militarization de l’humanitaire? Le modèle américain de l’intégration civilo-militaire, ses enjeux et ses limites*. Acedido a 12 de Abril de 2009, <http://www.sces.msh-paris.fr/makkiGRIP2004.pdf>.
- NATO: North Atlantic Treaty Organization (2003), *AJP-9: NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*. Acedido a 20 de Abril de 2009, <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>.
- Paris, Roland (2009), «Understanding the ‘coordination problem’ in postwar statebuilding», in Roland Paris, e Timothy D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of Postwar Peace Operations*. London e New York: Routledge.

- Pugh, Michael (2000), «Civil-Military Relations in the Kosovo Crisis: An Emerging Hegemony?», in *Security Dialogue*, 31(2), 229-242.
- Pugh, Michael (2001) *Civil-Military Relations in Peace Support Operations: Hegemony or emancipation?* Acedido a 20 de Abril de 2009, <http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/pugh.pdf>
- Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom (1996), *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*. Cambridge: Polity Press.
- Rietjens, Sebastiaan J. H. (2008), «Managing Civil-Military Cooperation», *Armed Forces & Society*, 34(2), 173-207.
- Rigby, Andrew (2006), «Is there a role for the military in peacebuilding?», in *CCTS Review*, 32, 1-18.
- Spearin, Christopher (2008), «Private, Armed and Humanitarian? States, NGOs, International Private Security Companies and Shifting Humanitarianism», in *Security Dialogue*, 39(4), 363-382.