

Manobra de crise e evacuação de não-combatentes

Sabrina Evangelista Medeiros

Denise de Souza Soares

Este artigo tem como foco a ampliação das discussões que tocam a complexidade da gestão de uma crise de amplo espectro e a necessidade de engajamento militar em uma situação de emergência, como no caso de uma operação de evacuação de não combatentes. Embora existam situações históricas de envolvimento de agências estatais de diversas funções com forças policiais e armadas em operações deste tipo, a literatura acadêmica tem pouca tradição em reunir os aspectos mais relevantes da gestão de crise, aqui qualificada como manobra de crise, àqueles de ordem operativa. Os resultados positivos de uma missão estratégica e tática dependem, pois, do entendimento razoável dos riscos, condicionantes, atores e processos em questão, que procuramos abordar neste artigo, como consequência do crescente interesse nesta temática no Brasil.

Palavras-chave: crises internacionais, gestão de crise, evacuação de não-combatentes

This article focuses on the expansion of the discussion that is connected to the complexity of managing a broad spectrum crisis and the need of military engagement in an emergency situation, as in the case of a noncombatants' evacuation. Although there are historical situations of states agencies involvement with the police and military forces in such operations, the academic literature has little tradition to gather the most relevant aspects of crisis management operation, here described as manouver, to those operative. The positive results of a mission strategy and tactics are thus dependent on the reasonable understanding of the risks, constraints, actors and processes involved, what we seek to address in this article, as a consequence of the growing interest in this subject in Brazil.

Key Words: international crises, crisis management, non-combatant evacuation.

Desde o fim da guerra fria, o foco da defesa aos civis deslocou a maior parte dos esforços intergovernamentais e intragovernamentais para emergências e desastres de ordem natural e guerras civis. A gestão decisória, política e operativa, associada às crises de ordem civil, ganhou contornos complexos em função da demanda de coordenação entre um número cada vez maior de agên-

cias governamentais, atores não-governamentais e tratativas ligadas aos direitos humanos.

Termos como gestão de crise, gerência de emergência, prontidão e emergência e planejamento de contingência estão todos vinculados à elaboração de protocolos de ação para o caso de risco à população. De outro modo, as operações de evacuação de não-combatentes tornam a gestão de crise neste caso mais exclusiva; isso porque a responsabilidade de proteger está associada aos grupos de nacionais cuja defesa se faz fora do seu território.

Embora tamanha restrição possa parecer, por vezes, estranha à defesa humanitária de ordem geral, esta operação se dá desta forma exatamente porque a coordenação de ações políticas estatais distintas deve ocorrer somente

Sabrina Evangelista Medeiros é doutora em Ciência Política pelo IUPERJ e Professora-Adjunta do EGN/MB-PPGHC/UFRJ.

Denise de Souza Soares é mestre em Direito Internacional e Professora-Adjunta da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do IBMEC-RJ.

tempos depois da crise se estabelecer, de acordo com os princípios de intervenção expressos pelo direito internacional. Nesse sentido, a proteção de civis nacionais de determinado país, organizadamente, sempre se dará antes de qualquer outro tipo de intervenção, política ou militar, conjunta ou não.

Portanto, a gestão de crise é tanto representada pelas ações de tentativa de contenção da crise, quanto pelas ações que possibilitam fazer garantir a segurança de nacionais de modo mais específico. Para a doutrina militar brasileira, assim como em parte das doutrinas sul-americanas, algo de particular emergiu a partir dos anos 70 quanto à gestão de crise. Para grande parte dos militares responsáveis por este tipo de ação, tal como expresso pela doutrina militar de defesa do Brasil, a manobra pode ser assim definida:

Manobra de crise consiste no processo de condução da crise e tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado. O processo de condução da crise, refletido nas decisões políticas, deve transcorrer em conformidade com os interesses nacionais e desenvolver-se segundo uma seqüência natural de ações e reações, que pode ser dividida em desafio, desenvolvimento e resultados finais. (Doutrina Militar de Defesa, [4.2.1], [4.2.2])

A Manobra de Crise, de equivalência no espanhol “*manejo*”, garante o controle possível da crise baseado na concepção de que esta não permite governança, dado que seu imperativo é como o de um barco em um rio onde, no máximo, é possível manobrar para se alcançar os melhores resultados possíveis. Nesse caso, a tradução de *management* para gestão criaria dissonâncias que estão fora das possibilidades de controle militar da operação.

O cuidado com os atributos do conceito revela a distinção doutrinária no conceito brasileiro cujo alcance é ainda mais limitado do que na doutrina norte-americana ou européia. Em contrapartida, embora distintos no alcance, ambos os conceitos – manobra e gestão – visam garantir a eficácia e o melhor resultado, revelado pelo menor nível de risco admissível em relação aos nacionais civis.

Neste âmbito, o risco militar está comumente associado à capacidade de contra-insurgência, típica dos conflitos de natureza civil.

Operações de Evacuação de Civis

Durante a Segunda Guerra Mundial, os principais governos europeus foram assolados pelos bombardeios frequentes quando medidas de controle de ambientes de crise foram introduzidas. O ataque a civis durante a Guerra Civil Espanhola, lembrada pelo episódio de Guernica, já havia provocado as primeiras diretrizes em torno da proteção civil.

O conceito de *civil defense*, que não tem a mesma amplitude quando traduzido para *defesa civil* pois incorpora a dimensão de proteção civil, qualifica-se pelo esforço de

preparação civil para conjunturas emergenciais, além da preparação dos governos para tomada de decisão em relação a esta proteção de civis.

Os princípios utilizados para o planejamento de ações deste tipo são aqueles ligados à coordenação de ações de emergência, o que na doutrina militar e organização do processo decisório dos Estados Unidos, por exemplo, é distribuído entre os seguintes processos:

Prevenção – mitigação – preparação – resposta - evacuação da emergência – recuperação

Em alguns países, a natureza multifacetada do conceito de *civil defense* acabou por ser chamada de *defesa total*, termo originário da palavra sueca *totalförsvar*. Isso porque, mesmo a doutrina brasileira reconhece o cogente planejamento.

O conceito de defesa total, portanto, acaba por abranger todos os recursos passíveis de utilização em nome de determinados nacionais. O aspecto total relativo à defesa não faz garantir a totalidade dos envolvidos, mas a totalidade dos recursos a serem utilizados. Por outro lado, também observamos o efeito de totalidade quanto aos nacionais de qualquer tipo se observada uma situação em que estejam válidas as Convenções de Genebra: quanto à proteção de pessoas civis em tempo de guerra (4º tratado, conhecido como GCIV).

Em 1993, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou um relatório do Secretário-Geral e de uma comissão de peritos que concluíra que as Convenções de Genebra tinham efeito, inclusive, sobre não-signatários, para fins de defesa de civis em conflitos armados.

Nesse caso, o direito internacional dos direitos humanos tem efeito mais particular quando em estado de guerra, por meio do Direito Internacional Humanitário. De outro modo, o mesmo conceito de *civil defense* fora revisto na doutrina norte-americana depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 por um conceito amplificado de ‘gerência da segurança da pátria’, baseado na elevação do risco.

Modelos de ação conjunta de Evacuação de não-combatentes

A internacionalidade das crises de efeito na população civil acabou por provocar ações que demandariam cada vez mais acentuada coordenação e cooperação entre distintos atores de modelos institucionais também diferentes.

Nesse caso, emerge um cenário de atuação diversificada, cujo modelo de ação conjunta se fez por meio de acordos de distinta posição, com conseqüência para as doutrinas em curso em cada um destes arranjos. Podemos simplificar esta tipologia por meio dos casos a seguir, subseqüencialmente:

- 1) ação cooperativa regional: modelo União Européia;
- 2) ação cooperativa militar: modelo OTAN;
- 3) ação cooperativa multilateral ou bilateral: modelo França-Reino Unido;

- 4) ação estatal – combinação de Agências e Departamentos Federais: modelo Estados Unidos;
- 5) ação entre Organizações Intergovernamentais: modelo União Européia – ONU.

As diversas faces da cooperação para efeito da contenção de crise determinam uma demanda em relação aos códigos e doutrinas, em especial aquelas ligadas aos procedimentos de evacuação, que obrigam coordenação e combinação de métodos.

Desde a sua criação como Comunidade Européia, a União Européia é envolvida em todas as fases do ciclo de uma crise em que decida estar envolvida: das estratégias preventivas à reabilitação e à reconstrução do período após crise. E Ainda, controla os recursos substanciais devotados aos países em crise por meio de programas como o “Instrumento para a Estabilidade”, assegurando que os ins-

Um dos possíveis desdobramentos de uma crise é a necessidade da remoção da população civil e outros indivíduos classificados como “não-combatentes”.

trumentos da Comissão Européia e da Polícia de Segurança estejam atuando de forma complementar.

As missões da União Européia incluem suporte à polícia, à magistratura e à capacitação, além de procurar mediar os acordos que podem fazer cessar as hostilidades e assegurar a conformidade destes acordos. Dentro deste âmbito, esforços tem como objetivo assegurar a segurança dos civis, dos refugiados, dos trabalhadores humanitários e de funcionários da ONU.

Os campos de atuação destas instituições vão desde o combate à pirataria até missões policiais que tem um componente civil importante, como no caso da primeira missão de polícia na Bósnia e Herzegovina. As missões civis desta ordem, conduzidas por militares ou não, representam um componente estratégico fundamental para a política externa da União Européia hoje. Isso, da mesma forma, acontece quanto ao potencial estratégico de uma ação de evacuação de não-combatentes.

Para o biênio 2010-2011, a União Européia reforça o interesse institucional em priorizar ações para planejar e, ao mesmo tempo, desdobrar diversas missões, em situações de pronta-resposta. O que está em jogo é a criação de ferramentas de gestão apropriadas para eficientemente mobilizar as capacidades necessárias para a execução de missões civis. Com o lançamento do “Instrumento para a Estabilidade” (IfS), em 2007, a Comissão Européia intensificou consideravelmente seu trabalho na área da prevenção de conflito, da gestão de crise e da construção da paz.

As ações de resposta à crise projetam-se sob os instrumentos da estabilidade – tais como a sustentação à mediação ao encorajar a confiança mútua e as decisões temporárias e provisórias, reforçando a capacidade de gerar legalidade.

O modelo que fez criar uma relação de estreitamento operativo entre a União Européia e a ONU apostou em um mecanismo mais eficaz e flexível para situações de emergência, entre regulamentos de paridade de procedimentos, agências prontas para a coordenação de fundos de emergência apropriados e capacidade de liderança sem igual. Como descrito pelo secretariado da ONU, as ações conjuntas consistiriam em uma capacidade de sustentação de operações da ONU de valor inestimável. Isto seria particularmente relevante no contexto Africano, cujo imperativo de ações de alto risco prevalece, mas não de risco maior do que a permanência da própria crise.

Em desastres naturais, atentados ou conflitos, cidadãos de países devidamente organizados para efeito de uma crise civil como o Brasil, poderão dispor de repatriação¹. Para tal, o conceito de *Repatriation Accountability* passa a ser um paradigma da política externa de países que tem tais normativas e condições operacionais de realizá-las².

A política da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para a reforma do setor de gestão de crise demonstrou que os instrumentos de segurança desenvolvidos até então estavam inadequados à gestão internacional de crises, cujos objetos seriam amplamente distintos no pós-Guerra Fria. As ferramentas utilizadas até os anos 90 pela comunidade internacional – armas nucleares, alianças de segurança regional, ideologia das coalizões políticas – não contribuem muito para o desafio da gestão de crise nos nossos tempos, fundamentalmente intra-estados.

Nesse sentido, a OTAN tem seu foco nos instrumentos necessários para intervenção na crise, e não, no compromisso de estabilidade pós-crise, fazendo conjugar as missões civis de gestão de crise com o auxílio externo, necessário para manter a infra-estrutura social local. Embora seja uma organização de cunho militar, a chave da atuação da OTAN é o setor civil da gestão de crise no desenvolvimento das funções administrativas exercidas pela polícia, pela magistratura, pelo controle de fronteiras, pelos costumes, pela gerência da prisão e por outras autoridades públicas.

As tarefas civis, portanto, podem abrigar igualmente a gestão de crise e, quando for o caso, o monitoramento da execução de acordos da paz e cessar-fogo e o desenvolvimento da democracia. Em se levando em conta as dificuldades pertinentes ao pós-crise, as Operações de Evacuação de Não-Combatentes desempenham um papel importante mas não central e de risco político moderado, se comparadas às demais fases da crise.

A flexibilidade e a capacidade de responder rapidamente às contingências ligadas às crises internacionais são duas ferramentas indispensáveis para o planejamento eficiente de uma ação de evacuação ou de qualquer outra que tenha como objetivo a proteção de interesses nacionais. A coordenação desses fatores é, pois, a distinção necessária a

projeção e a reputação de um Estado.

A evacuação de não-combatentes: aspectos jurídicos e elementos práticos

Um dos possíveis desdobramentos de uma crise é a necessidade da remoção da população civil e outros indivíduos classificados como “não-combatentes”. Desse modo, do ponto de vista do Estado executor da operação, “não-combatentes” são seus nacionais no território em crise, militares classificados como não-combatentes e outros sobre os quais o Estado aceita responsabilidade (*entitled persons*). Não raro, a única coisa em comum a essas categorias de pessoas é se encontrarem em meio a uma crise.

Segundo a doutrina europeia, NEOS (*Noncombatant Evacuation Operations*) são operações multinacionais por natureza, visto que há quase sempre outros Estados envolvidos, ainda que apenas por serem vizinhos do Estado afetado.

As Operações de Evacuação de Não-combatentes podem ser de duas naturezas: as destinadas a evacuar nacionais e as destinadas a evacuar também não-nacionais. Ambas possuem um fundo legal comum, mas são distintas na sua prática e essa distinção ganha mais importância nas não raras ocasiões em que as duas categorias são levadas a cabo simultaneamente, ou seja, uma operação de evacuação de nacionais pode, por razões humanitárias, ampliar-se para uma evacuação geral. Por isso trataremos de cada uma delas em separado.

Operações de evacuação de nacionais não-combatentes

Uma operação de evacuação de expatriados é definida como uma operação de segurança que tem por objetivo proteger os nacionais residentes, ou que se encontram no estrangeiro, evacuando-os de uma zona à qual se apresenta uma ameaça iminente ou séria para a segurança dos mesmos, que não pode mais ser garantida pelo Estado territorial. Não sendo mais possível a evacuação por meios civis, passa-se à feita por meios militares, ou seja, aquela que, em princípio, é feita com a ajuda das forças armadas do Estado de nacionalidade dos evacuandos.

A evacuação de nacionais tem caráter costumeiro e, já em 1625, Hugo Grotius afirmava que “os soberanos têm o direito de punir as ofensas feitas a seus súditos”, o que significava na prática uma extensão da jurisdição do Estado a seus nacionais expatriados. Assim, sob a forma de costume ou não, esse tipo de operação repetiu-se ao longo da História: em 1827 (Inglaterra/Grécia); 1901 (Estados Ocidentais/China – revolta dos Boxers); 1976 (Israel/Uganda); 1977 (Alemanha/Somália – *Landshut*); 1980 (USA/Irã); 1994 (França/Ruanda – Operação Amaryllis).

Do ponto de vista do Direito Internacional, as operações de evacuação de nacionais constituem uma exceção à proibição do recurso à força (art. 2º da Carta da ONU), justificadas pela incapacidade do Estado hospedeiro ou

territorial de garantir a ordem e a segurança pública no seu território. Do mesmo modo, também constituem uma exceção ao princípio da não-ingerência nos assuntos internos de um Estado e constituem um novo conceito de intervenção de humanidade já alvo de comentários tanto da Corte Permanente de Justiça quanto da Corte Internacional de Justiça (Caso EUA vs. Nicarágua, 1986).

No caso do Brasil, para exemplificar, do ponto de vista legal, além das questões de Direito Internacional que abordaremos em seguida, as operações envolvendo nacionais brasileiros trazem em si, originalmente, a própria dificuldade de se definir quem é o nacional brasileiro, visto que até 2007 as normas de nacionalidade no país eram extremamente confusas e nem mesmo o pessoal diplomático no exterior conseguia solucionar a questão satisfatoriamente. Com efeito, as normas constitucionais anteriores à emenda constitucional 54, de 2007, davam ensejo repetidas vezes ao fenômeno da apatridia ao recusar aos filhos de brasileiros nascidos no exterior a obtenção de nacionalidade através do registro consular.

De uma maneira geral o tema “nacionalidade” não é levado muito em consideração na doutrina de evacuação brasileira, mas se lembrarmos que os países da Europa e os Estados Unidos da América possuem uma orientação explícita de preferência de evacuação de nacionais, seguidos pelas pessoas de dupla nacionalidade para só então refletir sobre uma possível evacuação de não-nacionais e apátridas, podemos perceber o quanto a questão da nacionalidade efetiva é importante.

Evacuação de não-combatentes em geral

Estas operações visam, dentro dos mesmos princípios da Evacuação de Nacionais, permitir e operacionalizar a saída de civis de áreas sob ameaça de conflito armado, ou atingidas ou ameaçadas por catástrofes naturais. Neste caso, a missão pode ter conotação de missão humanitária e pode ser feita sob os auspícios ou liderança de uma Organização Internacional, cumprindo a função de polícia internacional. Ações dessa natureza se baseiam na solidariedade entre Estados face a direitos fundamentais colocados em risco ou violados. Ações conjuntas entre Estados são previsíveis nesses casos.

As NEO e o Direito Internacional

Os dois tipos de operação, do ponto de vista legal devem, a não ser em caso de autorização expressa do Conselho de Segurança da ONU que o dispense, ter o apoio do Estado Territorial e possuir status legal determinado. Da mesma maneira, devem obedecer a princípios e normas do Direito Internacional além do Direito da Guerra, pois trata-se da projeção de uma força militar no território de um Estado soberano, ainda que eventualmente desestabilizado. (confusa frase). Portanto, inicialmente, a Operação deve ser limitada no tempo, estritamente circunscrita a seus objetivos, autorizada previamente pelo Estado territorial e im-

parcial em relação a eventuais facções beligerantes

Da mesma forma deve ser executada levando em consideração princípios do Direito da Guerra³ como :

- O princípio da necessidade militar, que autoriza o uso da força requerida para levar a cabo a missão e que não pode ser aplicado isoladamente, mas sim em conjunto com outros princípios do Direito da Guerra. Proíbe, em geral, o *targeting* intencional de pessoas protegidas

A América Central é alvo de diversas políticas do Departamento de Estado, mas também se dedicou a construir um contexto que inspirasse confiança entre os vizinhos e com outros atores internacionais.

(civis, militares rendidos, ou fora de combate) e locais protegidos (objetos ou locais utilizados com propósito civil como hospitais, escolas e propriedade cultural que não tenham sido convertidos para uso militar), pois não são estes objetos militares legítimos para fins de cumprimento da missão.

- O princípio da legalidade de armas e/ou munição, que estabelece que mesmo as modalidades não defesas de armamento não podem ser usadas de maneira a causar sofrimento desnecessário. O princípio da distinção (*distinction*) segundo o qual os combatentes devem ser distinguidos de não combatentes, e alvos militares devem ser distinguidos de propriedade protegida. Partes em um conflito devem direcionar suas operações apenas a alvos e pessoas militares.
- O princípio da proporcionalidade, segundo o qual a perda de vidas e o dano acidental a propriedades não devem exceder em muito o ganho militar concreto.
- O princípio da proporcionalidade do uso da força, o qual reza que deve-se empregar apenas a força necessária para completar a missão, bem como para defesa de militares e de não-combatentes durante a evacuação.

Além dos princípios do Direito da Guerra, também devem ser observados, durante a operação de evacuação de não-combatentes, princípios gerais do Direito Internacional (constituam esses *jus cogens* ou não) tais como o respeito à soberania do Estado territorial, o respeito aos Direitos Humanos, o respeito ao princípio da obrigatoriedade da solução pacífica de controvérsias, a proibição do recurso à força – a não ser nas exceções previstas na Carta da ONU – o respeito ao ambiente, etc.

Outras questões jurídicas que podem incidir em uma operação de evacuação de não combatentes são, por exemplo, o tratamento dispensado ao pessoal diplomático envolvido na operação. No caso específico de diplomatas, devem ser observadas as imunidades e privilégios previstos nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e

sobre Relações Consulares.

Também a possibilidade de concessão de asilo político é uma questão delicada, pois nos termos da Convenção de Caracas de 1954 (Convenção Interamericana sobre Asilo Territorial), o asilo diplomático é definido como o asilo outorgado em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares, a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos. Segundo a prática majoritária, comandantes de operações de evacuação de não-combatentes devem evitar conceder asilo a estrangeiros por ocasião da execução da operação, ficando aberta a possibilidade de concessão apenas de refúgio temporário em condições de emergência, quando houver perigo iminente para a segurança, saúde ou vida de qualquer pessoa.

Também os princípios que fundamentam as previsões do Direito de Genebra sobre tratamento de prisioneiros e outras violações da Lei da Guerra, tanto por parte das forças nacionais de um Estado como por parte das forças de seus aliados na operação, não podem ser ignoradas, pois acarretam questões não só de Direito Internacional, como também de Direito Militar.

Participação de agentes não-governamentais

A participação de atores não-estatais nas operações de evacuação de não-nacionais é um fator que não pode ser desprezado no atual cenário internacional. Sem sombra de dúvida, a atuação mais marcante tem sido a das Organizações Internacionais não-governamentais, normalmente de caráter humanitário, que se envolvem em processos pré-conflituosos. Apesar de relatos sobre interferência negativa desses organismos na evacuação de não-combatentes não serem conhecidos, não se pode desprezar o fato de que várias delas, em especial as de origem européia, possuem uma visão considerada extremamente paternalista em relação a populações economicamente menos favorecidas. Dessa postura decorrem, muitas vezes, ações fora da legalidade que podem vir a se tornar um fator de perturbação da ordem exigida para a consecução de uma evacuação bem sucedida.⁴

Da mesma forma, não se pode deixar de levar em conta a existência de uma política de evacuação setorizada como, por exemplo, a de algumas empresas transnacionais que possuem estratégias particulares de evacuação de seus funcionários localizados em áreas potencialmente conflituosas.

As PSYOPs e o gerenciamento subjetivo de crises

As PSYOPs (*psychological operations*) são operações planejadas a fim de recolher, fornecer e/ou incutir informações relacionadas a audiências externas com o objetivo de influenciar suas emoções, motivos, raciocínio objetivo e talvez até o comportamento de governos estrangeiros, organizações, grupos e indivíduos no Estado em crise. Seu

propósito é induzir ou reforçar atividades e comportamentos favoráveis aos objetivos da missão.

A existência de operações dessa natureza é de imensa importância estratégica, a ponto das mesmas serem consideradas como um tipo de “uso da força” sem que haja enfrentamento armado.

Seus defensores afirmam que, em algumas ocasiões, essas operações são capazes até mesmo de prover seus idealizadores de meios de influenciar pessoas hostis (combatentes e não-combatentes) através dos canais apropriados, usando a língua apropriada e símbolos ou termos de referência.

Pode-se constatar a existência de dois tipos diferentes de PSYOPs, ligados por um contexto legal comum, mas distintos na sua essência e execução. Assim sendo, existiriam as *PSYOPs de preparação para a operação principal* e as *PSYOPs de execução da operação principal*.

As PSYOPs de preparação

Esta modalidade de operação tem como tarefa mais comum proceder a (uma) análise do público-alvo a fim de identificar comunicadores críticos, nuances culturais e simbologia comunitária. Com base nos dados levantados, passa-se a desenvolver propaganda e produtos que advoguem a missão e seus objetivos, através, por exemplo, da

O seqüestro com fins políticos do Boeing 737 da Lufthansa, ocorrido em 1977, é considerado um caso emblemático de resgate e evacuação de reféns.

impressão e disseminação de material fotográfico e áudio-visual de suporte.

Assim, ao se explicar o propósito da operação através de comunicação lingüística e simbólica eficiente, por exemplo, evita-se desinformação, confusão e rumores que possam perturbar a execução da operação principal. Da mesma forma, o fornecimento de uma análise contínua de fatores culturais e políticos contribuem para o sucesso da operação do ponto de vista político e psicológico.

Em missões mais complexas, como já mencionado anteriormente, cabe à Psyop de preparação prover o comando da futura operação de evacuação de meios com os quais possam influenciar pessoas hostis ou potencialmente hostis (combatentes e não-combatentes) através dos meios e simbologia apropriados.

Em termos de capacitação de pessoal, pode fazer parte das Psyops militares e civis desde que especialista na região afetada, com conhecimento da língua e do contexto político, cultural, étnico e religioso do público alvo. Além disso também possuem funções importantes profissionais como jornalistas, operadores de rádio, ilustradores e especialistas em técnicas de entrevistas.

As PSYOPs de execução

De maneira sucinta, podemos resumir os objetivos desse tipo de operação como sendo evitar e corrigir possíveis resistências à evacuação; lidar com óbitos – que muitas vezes são uma questão delicada do ponto de vista cultural e religioso – e enfermidades; lidar e neutralizar a interferência de elementos religiosos e auxiliar na manutenção da moral e estabilidade psicológica do público-alvo caso a evacuação seja interrompida. Seria interessante colocar como se relaciona com a Psyops de preparação: são complementares, ocorrem simultaneamente, etc.

Estudo de caso: o seqüestro do *Landshut*/Operação Kofre Kaddum

O seqüestro com fins políticos do Boeing 737 da Lufthansa, ocorrido em 1977, é considerado um caso emblemático de resgate e evacuação de reféns - aqui, em sua maioria, nacionais alemães – por envolver uma série de questões políticas e jurídicas num evento complexo que demonstra claramente como a prática da evacuação de nacionais envolve questões complexas como a colaboração entre Estados e o respeito a normas de *jus cogens*.

Em 13 de outubro de 1977, o Boeing 737 da companhia aérea alemã Lufthansa batizado de *Landshut* inicia, em

Palma de Mallorca, os preparativos para sua decolagem rumo ao aeroporto de Frankfurt. A bordo estão oitenta e seis passageiros, dois cadáveres em urnas de zinco no compartimento de bagagem e a tripulação, composta pelo Comandante Jürgen Schumann, o co-

piloto Jürgen Vietor e as comissárias Hannelore Piegler, Gaby Dillmann e Anna-Maria Staringer, a primeira a serviço de um casal de espanhóis – como ela própria cria a princípio – instalado na primeira classe.

Na verdade, os espanhóis eram Ali Hyderi e Nadia Shehadah Youssef Duaibes, terroristas palestinos que junto com seus companheiros instalados na classe econômica, Souhaila Sayeh e Zohair Youssef Akache, tinham como missão sequestrar o *Landshut* com o objetivo de forçar o governo alemão a libertar os prisioneiros da primeira geração do grupo de guerrilheiros denominado *Baader-Meinhof*.

Às 16h38 do mesmo dia, o avião aterrissou no aeroporto do Fiumicino, na Itália, onde foi imediatamente isolado e cercado por policiais. Ao microfone da cabine, Ali Hyderi, o “Capitão Mahmud”, líder dos seqüestradores, fez sua primeira comunicação em relação ao seqüestro, afirmando que o mesmo fazia parte de uma ação conjunta com o seqüestro de Hans Martin Schleyer, presidente da Confederação de Associações de Empregadores da Alemanha, a fim de obter a libertação dos membros do *Baader-Meinhof* que ainda se encontravam presos.

A ação causou, como era de se esperar, perplexidade e fúria no governo alemão. Imediatamente o Ministro do

Interior, Maihofer, contactou seu colega italiano Francesco Cossiga e lhe comunicou que o seqüestro do avião estava ligado ao de Schleyer, tratando-se, portanto, de uma ação política e que, sendo assim, os italianos deveriam impedir que o *Landshut* prosseguisse seu vôo.

O gabinete de crise italiano, do qual fazia parte o líder do partido comunista Enrico Berlinguer, receando um banho de sangue em solo italiano por conta da reação das *Brigadas Vermelhas*⁵, decidiu livrar-se do problema o mais rápido possível, abastecendo o avião e permitindo que este decolasse. Sendo assim, para indignação do governo alemão, às 17h42 o *Landshut* decolou do Fiumicino em direção a Larnaka, Chipre, onde chegou por volta das 20h30,

A operação de resgate dos reféns do *Landshut*, e sua retirada do território somali, violou princípios básicos do Direito Internacional como respeito à soberania territorial dos Estados.

foi reabastecido e decolou novamente às 22h50 em direção ao Golfo Pérsico.

Apenas 23 minutos após a decolagem aterrissava em Larnaka um avião do serviço secreto alemão tendo a bordo agentes do GSG9.⁶ O governo alemão tinha decidido que o desfecho do seqüestro do *Landshut* era uma questão que ameaçava sua própria sobrevivência política e deveria ser solucionado o mais favoravelmente possível, custasse o que – ou quem – custasse.

Em 14 de outubro, a agência de notícias *France Press* recebeu um comunicado escrito, metade em inglês e metade em alemão, declarando – em especial na parte em alemão – que ambas as ações, o seqüestro do *Landshut* e o de Schleyer, faziam parte de uma mesma estratégia, visando a libertação dos terroristas presos na Alemanha. O ultimato da operação “Kofre Kaddum”, levada a cabo pelo comando “Martyr Halimeh” e o ultimato do comando “Siegfried Hausner” da *Rote Armee Fraktion* seriam, portanto, idênticos.

Tal declaração fez com que os principais líderes do governo alemão ficassem reunidos até as cinco horas da manhã do dia seguinte, enquanto o *Landshut* aterrissava em Bahrein, no Golfo Pérsico e de lá novamente decolava para Dubai, onde o Ministro da Defesa local ordenou que medicamentos e comida fossem levados ao avião. O que os seqüestradores não sabiam, contudo, era que o Comandante Schumann havia depositado quatro cigarros não fumados no depósito de lixo retirado do avião, indicando o número de seqüestradores a bordo.

Enquanto isso, o governo alemão tentava enganar o filho de Schleyer, Eberhard, com a promessa de reunir o dinheiro do resgate e pagá-lo, ganhando tempo enquanto não se resolvia a crise do *Landshut*. Na verdade, a essa altura, já havia sido decidido que o avião seria retomado de qualquer maneira e que a vida de Schleyer, infelizmente,

talvez tivesse que ser sacrificada, numa decisão “estritamente política”.

Na manhã de 16 de outubro, o “Capitão Mahmud”, líder dos seqüestradores, ouviu pelo rádio uma entrevista do Ministro da Defesa de Dubai revelando o modo como tomou conhecimento do número de seqüestradores a bordo.

Enfurecido, Mahmud ordenou que o avião fosse reabastecido ou fuzilaria o Comandante e um passageiro a cada cinco minutos. Às 15h19 o *Landshut* decolou de novo, desta vez com destino incerto, conseguindo, contudo, fazer um pouso de emergência em Aden, de onde Mahmud decide decolar novamente, sendo impedido por tropas que cercaram o avião.

Diante desse impasse, o Comandante Schumann ofereceu-se para negociar com os soldados. Como demorava a voltar, o Capitão Mahmud desconfiou de que o episódio resultaria em mais uma traição e assim que Schumann regressou ao avião, executou-o com um tiro na nuca. Às 2h02, depois de ter sido reabastecido, o *Landshut* seguiu – com o cadáver de seu Comandante no guarda-roupas – para o que seria seu destino final: Mogadischu, Somália.

Em 17 de outubro, às 4h34, o *Landshut* pousou no aeroporto de Mogadischu sendo sucedido, horas depois, pelo Boeing 707 da Lufthansa com o Ministro de Estado alemão Wischnewski a bordo. Instala-se na Somália um gabinete de crise misto alemão e somali a fim de tentar resolver a crise. O que o governo local não sabia era que, na verdade, a Alemanha possuía outros dois gabinetes de crise paralelos tratando da mesma questão, um na própria Somália e outro na Alemanha.

Nesse meio tempo, na prisão de Stammheim, as autoridades policiais alemãs entrevistavam Andreas Baader, um dos líderes do *Baader-Meinhof*, na tentativa de fazê-lo admitir, sem sucesso, que ambos os seqüestros faziam parte de uma ação terrorista internacional, o que, do ponto de vista político-jurídico, muito influenciaria o tratamento da questão.

Em Mogadischu o desespero tomava conta dos passageiros e tripulantes do *Landshut*, pois o Capitão Mahmud comunicara a todos que o governo alemão havia decidido deixá-los morrer e que seu prazo final para a libertação dos presos expiava-se em uma hora e trinta e quatro minutos. Iniciou-se então a distribuição dos explosivos pelo avião, levando pânico aos reféns.

O ministro das Comunicações da Somália e líder do gabinete de crise local implorou a Mahmud que adiasse o fim do ultimato por algumas horas, pois estava tentando convencer o governo alemão a resolver a questão sem derramamento de sangue, uma vez que, por questões técnicas, era impossível no momento colocar a delegação alemã em contato com seu Chanceler. Mahmud adiou o ultimato por meia hora. O que nem ele nem o governo somali sabiam

era que os alemães, na verdade, estavam apenas ganhando tempo.

Às 19h30, aterrissou em Mogadischu – sem autorização do governo local e a dois mil metros de distância do *Landshut*, com as luzes apagadas – um Boeing 707 trazendo o comando do GSG9. Ninguém a bordo do avião seqüestrado nem as forças armadas somalis perceberam sua chegada.

Às 23h55, Mahmud iniciou a negociação com um representante do governo alemão que lhe explicou todas as condições sob as quais os membros do *Baader-Meinhof* seriam libertados, prolongando a conversa o mais que pode.

Às 0h05 de 18 de outubro, para perplexidade do governo da Somália, o GSG9 invadiu o avião, fuzilando três dos seqüestradores e ferindo gravemente Souhaila Sayeh que, contudo, veio a sobreviver.

Em Bonn, o representante da Anistia Internacional que aguardava no Ministério da Justiça a oportunidade de entregar uma declaração dos membros da *Rote Armee Fraktion*, de que renunciavam à liberdade através da tomada de reféns, foi surpreendido pelo ar de felicidade do funcionário que veio lhe dar a notícia do fim do seqüestro. Seu choque pode ser compartilhado – momentos mais tarde – pelos membros da RAF em *Stammheim* e pela família de Schleyer. Os primeiros viriam a se suicidar em suas celas, segundo a versão oficial, e o corpo de Schleyer seria encontrado uma semana depois.

Apesar do governo alemão ter considerado o resgate de seus nacionais um sucesso, o resultado político da operação revelou a complexidade que uma ação desse tipo pode alcançar. Em primeiro lugar, foram instalados sete gabinetes de crise sem que nenhum deles conseguisse resolver a questão através dos procedimentos clássicos de uma gestão

O desfecho do seqüestro do *Landshut* demonstra o quanto o peso político e militar de um Estado influencia suas decisões no âmbito do Direito Internacional.

de crise.

A operação de libertação dos reféns em si e de sua retirada do território somali violou princípios básicos do Direito Internacional como respeito à soberania territorial do Estado, visto que os alemães invadiram o território somali sem o conhecimento e autorização do governo local. A Somália protestou perante a comunidade internacional e cogitou ingressar contra a Alemanha na Corte Internacional de Justiça, mas acabou desistindo, não só por conta da força política do oponente, como também por temer o efeito psicológico da natureza do evento, que envolvia o terrorismo internacional, tema que mobilizava a segurança (comunidade) internacional já à época.

Por parte dos reféns, também houve protestos contra a estratégia do governo alemão que, segundo muitos, teria

colocado suas vidas em risco por conta da clara priorização de objetivos políticos.

O seqüestro do *Landshut*, assim como outros episódios similares⁷, demonstra, portanto, que existem diferentes padrões de gerenciamento de crises, nos quais se conta com tantas possíveis variáveis que se torna quase impossível prever qual seria a melhor forma de se lidar com eventos dessa natureza no âmbito internacional. Além disso, o desfecho do seqüestro demonstra o quanto o peso político e militar de determinado Estado influencia suas decisões no âmbito do Direito Internacional. O governo alemão, nesse caso, como já mencionamos, avaliou que estava em jogo sua própria sobrevivência política e decidiu adotar um procedimento – segundo muitos, suicida – que priorizava seus interesses em detrimento da vida de Schleyer, também um refém, sob o argumento de que a libertação e evacuação de seus nacionais era uma questão humanitária e, por conseguinte, de total prioridade.

Os críticos do comportamento dos procedimentos do governo alemão nesse caso são muitos e o seqüestro do *Landshut* em sua complexidade foi tema de vários artigos, livros e filmes, tendo restado como paradigma de análise de ponderação de riscos em operações desse tipo.

Considerações Finais

Como vimos anteriormente, as operações de evacuação de não-combatentes podem ser de várias naturezas, englobando no conceito geral as operações de evacuação de nacionais de uma zona pré-conflituosa, uma operação conjunta de evacuação geral e até mesmo o resgate e a evacuação de nacionais feitos reféns no exterior.

Da mesma forma, é surpreendente o caráter multidisciplinar que uma operação desse tipo pode assumir. Vimos como são fundamentais a participação das forças armadas, de profissionais do Direito e da área da Diplomacia que garantam que as mesmas se desenrolem dentro da legalidade e até mesmo de psicólogos e profissionais da área de comunicação.

Acima de tudo, porém, voltamos a ressaltar que é fundamental que qualquer operação de evacuação de não combatentes fora da jurisdição nacional seja executada levando em conta os princípios do Direito Internacional aplicáveis pois, em última instância, trata-se de uma ação levada a cabo em território soberano de outro Estado.

Notas

¹ Embora no caso brasileiro as embaixadas e consulados não possam recebê-los para este fim segundo as diretrizes do Ministério das Relações Exteriores.

² O Plano de Gestão de Crise está em fase de implementação por parte do Gabinete de Crise (GCrise), em 2010, como parte das diretrizes da Secretaria de Assuntos Estratégicos da

Presidência da República do Brasil.

³ A Lei da Guerra normalmente não incide sobre as NEO, pois a maioria das mesmas ocorre antes da eclosão em si dos conflitos armados. Todavia, as normas protegendo civis, doentes e feridos sob o Direito da Guerra são normas de caráter humanitário universalmente aceitas, mesmo na ausência do conflito armado. Deste modo, o planejamento e execução das operações de evacuação devem estar o mais próximo possível dos seus princípios.

⁴ Vide o caso da tentativa de seqüestro de crianças vítimas do terremoto no Haiti por ONGs francesas e americanas.

⁵ Grupo terrorista italiano alinhado ideologicamente ao *Baader-Meinhof*

⁶ O GSG9 é a brigada anti-terrorista alemã.

⁷ Como o resgate de reféns em Entebbe.

Referências

- AUST, Stefan. *Der Baader- Meinhof Komplex*. Goldmann Verlag, 2008
- BJÖRKDAHL, Annika; STRÖMVIK, Maria. “EU Crisis Management Operations – ESDP Bodies and Decision-Making Procedures”. *Diis Report*, 2008:8.
- DELCOURT, Barbara et alii. *L’Union Européenne et la Gestion de Crises*. Université de Bruxelles, 2008.
- Der Spiegel*. 16 de janeiro de 1995, pp. 68-79.
- DUPUY, Pierre-Marie. *Droit International Public*. Dalloz, 2008
- EUROPEAN UNION. “European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (IHL)”. *Official Journal of the European Union*. (2005/C 327/04) 23.12.2005.
- GROTIUS, Hugo. *On the Right of War and Peace (De Jure Belli ac Pacis)*. Kessinger Publishing, 2010
- GLOBALSECURITY.ORG. «Lebanon Non-combatant Evacuation Operation (NEO) », 2006. Acessado em 22/08/2010.
- Manuel de mise en oeuvre du centre de regroupement et d’évacuation des ressortissants*, 3 de julho de 2007.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Doutrina Militar de Defesa*. MD51-M-04, 2007.
- ROBERT, Bertrand; LAJTHA, Chris. *A New Approach to Crisis Management. Journal of Contingencies and Crisis Management*. Blackwell Publishers Ltd. Volume 10 Number 4, December, 2002.
- SOUZA, Camilo de Lellis Menezes Felipe de. “Articulação e controle das atividades de prevenção e gerenciamento de crises”. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.
- TEBICHERANE, Major Cav Davi; MOREIRA AZZI, Ten Cel Inf Enio. *Resgate de Nacionais Não-Combatentes em Países Acometidos por Crises*. Exército Brasileiro.
- VAN CREVELD, Martin. *Airpower and Maneuver Warfare*. Air University Press, 1994.
- WILSON, Michael. *Toward An Ontology Of Integrated Intelligence & Conflict*. Decision Support Systems, Inc. 2001.