

# A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS FRENTE À CONDUTA DOS AGENTES DA PAZ: UMA VISÃO CRÍTICA<sup>1</sup>

Danielle Jacon Ayres Pinto<sup>2</sup>

Bibiana Poche Florio<sup>3</sup>

Maria Eduarda Piacentini<sup>4</sup>

## RESUMO

---

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada visando resguardar a paz e a segurança internacionais. O seu reconhecimento se dá por meio de seus programas e das suas operações de manutenção da paz. Criadas no período da Guerra Fria, estas operações, tinham caráter militar. Todavia, com a queda do Muro de Berlim e a diversificação das ameaças à ordem mundial, foi necessário repensar a maneira com que estas operações eram propostas. Deste modo, foram desenvolvidas as operações de manutenção da paz multidimensionais, pautadas em novos princípios, entre eles o da Responsabilidade de Proteger (R2P). Este princípio parte da não-passividade internacional perante às violações de direitos, o que se mostra controverso, pois pode ser interpretado como um mecanismo de legitimação às intervenções e às violações de direitos. Como detentora de personalidade jurídica internacional, a ONU é passível de denúncias; entretanto, a organização nunca foi punida pelas violações perpetradas por seus “capacetes azuis”. Tendo isto em vista, objetiva-se analisar a responsabilidade jurídica internacional das Nações Unidas frente às violações de direitos cometidas pelos “capacetes azuis” em operações de manutenção da paz. Para isto, empregou-se o método hipotético-dedutivo, utilizando-se técnicas de pesquisa bibliográfica e a análise de fontes primárias e secundárias.

**Palavras-chave:** capacetes azuis; ONU; operações de manutenção da paz; responsabilidade de proteger; responsabilidade internacional.

---

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos, Extensão e Pesquisa em Política Internacional Contemporânea - GEPPIC/UFSM.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas - SP, Brasil. djap2222@yahoo.com

<sup>3</sup> Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Rio Grande do Sul - RS, Brasil. bibianaflorio@gmail.com

<sup>4</sup> Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Rio Grande do Sul - RS, Brasil. piacentinime@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) surge no cenário internacional visando à prevenção de conflitos e à manutenção da paz mundial, por meio da cooperação entre os Estados que a compõem. Atualmente, a Organização é bastante respeitada, visto a gama de programas que promove de forma conjunta os governos de diversos países e por promover a paz mediante às suas operações de manutenção da paz. A partir da década de 1990, visto a reconfiguração das relações internacionais e a mudança das características dos conflitos, as operações de manutenção da paz deixaram de ser essencialmente militares e passaram a contar com elementos que visassem a reconstrução dos Estados em conflito, por meio da capacitação política, social e econômica. Com o passar do tempo, o aumento da complexidade das missões e a falta de capacidade da ONU em delinear diretrizes claras sobre o seu funcionamento, fez com que casos de violações de direitos humanos passassem a ser frequentes.

Neste sentido, o presente artigo objetiva analisar a responsabilidade jurídica internacional das Nações Unidas frente à violação de direitos, cometida pelos “capacetes azuis” nas missões de manutenção da paz. Como detentora de personalidade jurídica internacional, a ONU é passível de denúncias, entretanto, não há nenhum registro de que a organização tenha sido punida por estas violações. Para cumprir com o seu objetivo, o artigo está dividido em três tópicos. O primeiro irá discorrer sobre a evolução das missões de manutenção de paz da ONU, do seu surgimento até o período atual; o segundo discutirá a fundamentação jurídica e os princípios das operações de manutenção da paz, dando especial destaque ao princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P); e, por fim, será tratada a responsabilidade internacional da ONU frente às violações de direitos perpetradas pelos “capacetes azuis” em suas missões de paz, estendendo o debate acerca das imunidades diplomáticas e da impunidade advinda delas.

## AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E A SUA EVOLUÇÃO

Com o fracasso da Sociedade das Nações (SdN) e o final da Segunda Guerra Mundial, o debate acerca da criação de um sistema de segurança coletiva e de instrumentos jurídicos capazes de manter um

ambiente pacífico ganhou novas proporções. Com a criação da ONU, em 1945, novos e aprimorados mecanismos, visando cumprir com a manutenção da paz e segurança internacionais foram adotados. Em sua carta constitutiva, nos capítulos VI e VII, a ONU mostra o seu comprometimento em relação à solução pacífica de controvérsias e perante as ações relativas as ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 22-31). A fim de dar maior continuidade aos processos de paz e responder de maneira incisiva às demandas internacionais, as Nações Unidas criaram as operações de manutenção da paz, as quais são o principal instrumento para a preservação da paz e da segurança internacionais utilizado pela ONU (MAIDANA, 2013, p. 43-44). Embora estas operações não estejam diretamente citadas em sua carta constitutiva, elas vêm aumentando em número e complexidade.<sup>5</sup>

Nas primeiras experiências, a Organização se limitava a enviar tropas militares desarmadas, visando supervisionar acordos de paz e de cessar-fogo entre Estados. Estas operações eram formadas por contingentes militares pequenos, devido aos baixos investimentos. Nelas, os militares envolvidos não estavam autorizados a utilizar o emprego da força, apenas em casos extremos, onde não houvesse outra solução (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 30-31). Segundo a ONU, a inauguração das operações de manutenção da paz se deu com a United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), em 1948, que foi responsável por observar as negociações de trégua entre Israel e a vizinhança árabe e, mais tarde, foi estendida ao território da Caxemira, também visando a observação da área (GRASSI, 2011, p. 201). Já, em 1956, tendo em vista as limitações das primeiras operações de manutenção da paz – sendo a proibição do uso da força um dos principais empecilhos, visto que o grau de violência empregado nas regiões observadas era bastante elevado –, as Nações Unidas empreenderam a United Nations Emergency Force I (UNEF I) <sup>6</sup>, a primeira operação de manutenção da paz armada, sendo ela

---

<sup>5</sup> A Carta das Nações Unidas não prevê diretamente a implementação de operações de manutenção da paz sob o seu comando. No entanto, os objetivos da organização, delineados em sua carta constitutiva, justificam a criação destas operações. Deste modo, o capítulo I, art. 1º: “manter a paz e segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios de justiça e do direito internacional” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 5-6), endossa o papel das Nações Unidas em pensar em instrumentos para a manutenção da paz e segurança internacionais, sendo as operações de manutenção da paz um deles.

<sup>6</sup> Segundo Faganello (2013), a UNEF I foi desdobrada, em 1956, para tratar do conflito de Suez. “[...]A crise foi deflagrada após o Reino Unido ter passado o controle do Canal de Suez ao Egito, em julho de 1956, e o presidente Nasser, egípcio, nacionalizá-lo pouco tempo depois” (FAGANELLO, 2013, p. 59).

de caráter essencialmente militar e relacionada à resolução de um conflito interestatal. Esta operação foi um marco na história das missões de paz da ONU, pois fez com que a Organização repensasse a maneira de atuar em suas operações, delineando como objetivos principais a segurança internacional e a defesa dos direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 5). Estas primeiras experiências de operações coordenadas pela ONU eram classificadas como operações de manutenção da paz tradicionais (FAGANELLO, 2013, p. 46-47), tendo a característica de *peacemaking*<sup>7</sup>, pois buscavam promover a paz e solucionar conflitos em andamento, por meio de ações diplomáticas, sem se preocupar com a reconstrução do Estado ou a manutenção da paz posterior (FAGANELLO, 2013, p. 43-44).

Por todo o período da Guerra Fria, as operações de manutenção da paz seguiram o molde tradicional, operando em pequenos contingentes e aplicando minimamente o uso da força. Tem-se como exceção o caso do Congo, nos anos de 1960, quando as Nações Unidas, por meio da United Nations Operation in the Congo (UNOC), além de utilizar civis para a implementação de ações que visassem a manutenção da paz, percebeu que a utilização de meios não-violentos não seria suficiente para dar cabo aos objetivos da operação, autorizando, assim a “mudança de operação da paz para aplicação efetiva da paz com o uso da força” (GRASSI, 2011, p. 202).

Ao final do embate ideológico fruto da Guerra Fria, nos anos 1990, houve o desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), resultado das divergências entre os Estados Unidos e a União Soviética. Neste contexto, as operações de manutenção da paz passaram a ser utilizadas com maior frequência e empregando métodos para além dos militares. Visto as crescentes violações de direitos humanos, a natureza dos conflitos daquele período exigiu da ONU uma resposta mais ampla e diferenciada, dado que, os modelos de missões de paz utilizados até então “não eram suficientes para assegurar a paz num ambiente de insegurança interna que opunha forças regulares do governo e milícias em embates motivados por desavenças de cunho étnico, religioso e cultural” (FAGANELLO, 2013, p. 18). Sendo assim, a reconfiguração dos tipos de conflito, passando de interestatais para intraestatais, fez com que houvesse a ruptura dos padrões anteriormente empregados nas operações de manutenção da

---

<sup>7</sup> Para Fontoura, “as ações de *peacemaking* baseiam-se nos meios de solução pacífica de controvérsias, previstos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, os quais podem incluir: [...] o isolamento diplomático e a imposição de sanções, adentrando então nas ações coercitivas previstas no capítulo VII” (FONTOURA, 1999, p. 34).

paz, inaugurando uma segunda geração de operações, com aspectos de funcionamento multidimensionais (MAIDANA, 2013, p. 52).

Objetivando colocar em prática diferentes meios de ação nas operações de manutenção da paz e que correspondessem com a realidade vigente, em 1992, o Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), Boutros Boutros-Ghali (1992-1997) estabeleceu a Agenda para a Paz, um documento que servia como “[...] uma análise e recomendações de modo a fortalecer e tornar mais eficientes, dentro do âmbito das disposições da Carta, a capacidade das Nações Unidas na diplomacia preventiva, na pacificação e na manutenção da paz”<sup>8</sup> (BOUTROS-GHALI, 1992, s/p, tradução nossa). Neste sentido, a agenda proposta pelo SGNU estabeleceu novas formas de ação que deveriam ser adotadas pelas Nações Unidas e reforçadas nas Resoluções do CSNU, visando à manutenção da paz. Ao levar em consideração as recomendações do SGNU e a necessidade de alcançar uma paz autossustentável e duradoura (FAGANELLO, 2013, p. 48), as operações de manutenção da paz multidimensionais passaram a adotar uma estrutura de ação pautada em condutas de diplomacia preventiva, peacemaking, peacekeeping, peacebuilding e peace-enforcement.

Na ação de diplomacia preventiva, por meio do diálogo e de negociações – sem utilizar o uso da força –, objetiva-se prevenir um conflito antes da sua eclosão ou contê-lo caso ele alcance grandes proporções (FONTOURA, 1999, p. 33). Soma-se a isso, atuando diretamente na estrutura das operações de manutenção da paz, os mecanismos de peacemaking, peacekeeping, peacebuilding e peace-enforcement. O peacemaking, “designa as ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem” (FONTOURA, 1999, p. 34). As atividades de peacekeeping, em conjunto aos esforços do peacemaking, ocorrem na localidade do conflito, após o consentimento das partes, e são realizadas por militares, policiais e civis. O seu objetivo é fiscalizar acordos de cessar-fogo e implementar medidas de manutenção e consolidação da paz. Já o peacebuilding surge como um mecanismo que sucede as ações de peacekeeping, pois deve compor a sociedade pós-conflito (FAGANELLO, 2013, p. 48). Neste momento, fala-se na consolidação da paz e na reconciliação nacional, sendo executados “projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, recuperar a infraestrutura física e ajudar na

---

<sup>8</sup> Do inglês: “[...] an analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peacekeeping” (BOUTROS-GHALI, 1992, s/p).

retomada da atividade econômica. [...] Essas ações são voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião” (FONTOURA, 1999, p. 34-35). Por fim, apresenta-se como meio de ação o *peace-enforcement*, uma ferramenta utilizada quando o CSNU determina a existência de ameaças à paz que não podem ser contidas por intermédio de esforços pacíficos, sem o uso da força. Quando isto ocorre, está autorizado o uso da força armada com a finalidade de resguardar a paz e a segurança internacionais. O emprego do *peace-enforcement* é respaldado pelo capítulo VII, art. 42, da Carta da ONU, o qual enfatiza que caso o CSNU considere insuficientes as medidas expostas no art. 41<sup>9</sup> da carta constitutiva, “poderá levar efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 26).

Considerando os meios de ação supracitados, é importante ressaltar que, para o bom funcionamento das operações de manutenção da paz, não se deve limitar as missões propostas pela ONU a um instrumento de promoção da paz (FAGANELLO, 2013, p. 42), os mecanismos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace-enforcement* se reforçam mutuamente e devem ser utilizados em conjunto para ter um resultado satisfatório (FAGANELLO, 2013, p. 43). Um dos grandes problemas apresentados pelas operações de manutenção da paz, é a prevalência do *peacekeeping* frente aos outros mecanismos de promoção da paz. Neste sentido, observa-se que “os resultados apresentados por essas operações não são satisfatórios. Isso se deve ao fato de se destinarem a tratar mais dos sintomas do que das causas dos conflitos” (FAGANELLO, 2013, p. 63). Assim, a maioria das ações empreendidas pela ONU e que estão ligadas à manutenção da paz são pensadas no cenário pós-conflito e atuam de forma paliativa, não dando foco a medidas preemptivas. Logo, as operações de manutenção da paz acabam fracassando no cumprimento dos seus objetivos principais.

## FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E PRINCÍPIOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

As operações de manutenção da paz, embora não previstas diretamente pela Carta das Nações Unidas, surgem como uma forma de

---

<sup>9</sup> Carta das Nações Unidas, capítulo VII, art. 41: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 25-26).

solução pacífica de controvérsias, embasadas pelos capítulos VI e VII da Carta. O funcionamento destas operações é vinculado ao Conselho de Segurança, uma vez que este é o órgão que, a fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, tem a principal “responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”, agindo “de acordo com os propósitos e princípios da ONU” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 18). Por mais que o CSNU não tenha a representação e participação de todos os países do globo, as suas Resoluções são legitimadas pelos países membros das Nações Unidas, visto que “a produção normativa de caráter impositivo que caracteriza as Resoluções oriundas do CSNU apresenta um alto grau político [...] e afetam o cerne<sup>10</sup> dos Estados-membros e das relações internacionais” (SEITENFUS, 2016, p. 144-145).

Seguindo este raciocínio, como marcos regulatórios das operações de manutenção da paz, se têm as Resoluções emanadas pelo CSNU e o mandato, criado a partir das delineações propostas pelas Resoluções. O mandato é o documento que dá fundamento jurídico à missão, “enquadrando-a de acordo com a necessidade do contexto em que atuará numa ou noutra posição dentro do quadro jurídico das Nações Unidas” (MAIDANA, 2013, p. 109). Nele, deverão constar as características da operação, o papel a ser desempenhado, as tarefas e funções a serem realizadas, o tempo de duração e a divisão de responsabilidade entre as Nações Unidas e outras organizações (FAGANELLO, 2013, p. 51-52). Além disso,

esse documento auxilia na distinção dessas atividades das demais possibilidades de agir dentro do campo de ação da ONU. Enquanto as outras atuações [...] são mais fáceis de serem referenciadas nos Capítulos VI e VII de sua Carta constitutiva, as operações de paz, por sua vez, ainda possuem em aberto a sua fundamentação jurídica (MAIDANA, 2013, p. 109).

Ainda sobre o mandato, é importante salientar que o seu processo de formação é anterior às Resoluções. O documento começa a ser confeccionado a partir de uma solicitação do SGNU ao CSNU. Com a aprovação da operação, o CSNU reúne as informações necessárias e emana uma Resolução com as diretrizes para a efetivação da missão de paz. A

---

<sup>10</sup> Para o autor, a essência dos Estados-Membros das Nações Unidas e das relações internacionais são a guerra e a paz (SEITENFUS, 2016, p. 144-145).

Resolução, então, é encaminhada para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), onde é formalizada e dá início à operação (MAIDANA, 2013, p. 118).

Além do mandato, existem outros documentos que são importantes para o estabelecimento dos direitos e deveres das partes envolvidas nas operações de manutenção da paz. Entre eles está o Status of Forces Agreement (SOFA), firmado entre as Nações Unidas e o país anfitrião, regulando a presença da Organização no local do conflito. O SOFA está vinculado às forças militares atuantes na missão, estabelecendo os seus direitos e deveres, além de regular as atividades que devem ser realizadas por essas tropas (FAGANELLO, 2013, p. 52). Soma-se a isso, a previsão dos privilégios e imunidades dos Países com Tropas Contribuintes (TCCs). Dentre as principais previsões constantes no SOFA estão o status das operações e de seus membros, a responsabilidade criminal e civil, bem como a jurisdição a que serão submetidos os membros da operação de manutenção da paz, a forma com que serão solucionados os conflitos e os litígios e a proteção dos funcionários das Nações Unidas (FAGANELLO, 2013, p. 53).

A fim de firmar as responsabilidades estabelecidas pelo SOFA, é necessário o entendimento do Memorandum of Understanding (MOU). Neste documento, estarão presentes as assinaturas do representante da missão permanente do país junto à ONU e do secretário-geral do DPKO. Ainda, no MOU, ficam estabelecidas as responsabilidades administrativas e logísticas entre a ONU e o país contribuinte, além das regras de conduta a serem seguidas pelos “capacetes azuis” e o compromisso das TCCs de exercerem sua jurisdição sobre aqueles que forem responsabilizados por ações criminosas. Anexo ao MOU está o Rules of Engagement (ROE), responsável por estabelecer os parâmetros e limites para o emprego da força pelos militares em uma operação de manutenção da paz.

Para a consolidação e legitimação das operações de manutenção da paz, espera-se a atuação conjunta do CSNU e do SGNU, por mais que o CSNU seja responsável por dar validade jurídica internacional e definir o quadro das operações de manutenção da paz (MAIDANA, 2013, p. 120), são as ações desempenhadas pelo SGNU que garantem a clareza e o bom andamento destas operações. Segundo Uziel,

[...] se a autonomia do secretariado existe na esfera decisória, após a criação das missões em seu desdobramento ela é ainda mais notória. Cabe ao

Secretariado desenvolver as regras de engajamento para os militares e policiais, negociar acordos sobre o status legal das operações e memorandos de entendimento com os TCCs e PCCs<sup>11</sup>. Em todos esses documentos é necessário interpretar o mandato dado pelo Conselho de Segurança, o que pode ser feito de maneiras diversas (UZIEL, 2010, p. 140-141).

Assim, fica evidente que o mandato advindo das Resoluções é a base normativa, operacional e de legitimação das operações de manutenção da paz, sendo passível de ser cumprida em sua totalidade pelas partes envolvidas na missão. O trabalho conjunto aos outros documentos que definem as características específicas da operação e de seus funcionários, consolida a legitimidade para “melhor transpô-la para a realidade prática” (MAIDANA, 2013, p. 122).

## O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Como apresentado anteriormente, as operações de manutenção da paz não estão dispostas de maneira explícita na Carta das Nações Unidas. A sua criação está relacionada à transformação dos princípios da Organização em meios para cumprir com os seus propósitos. Deste modo, as operações de manutenção da paz são regidas por diversos princípios que visam o seu melhor funcionamento e ao cumprimento das regras do direito internacional. Para compreender o princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P) é necessário entender os princípios da não-intervenção e da não-indiferença.

A evolução dos princípios a serem seguidos na conformação das operações de manutenção da paz passaram a ser recorrentes com o final da Guerra Fria, sendo a inclusão de assuntos relacionados à defesa de direitos humanos prioritária na agenda de debates das Nações Unidas. De acordo com Ghisleni (2011, p. 42) temas como a paz e a segurança internacionais não tinham ligação direta com a temática dos direitos humanos. Sendo que, ainda conforme o autor, do período de surgimento das operações de manutenção da paz até o final da Guerra Fria, apenas duas Resoluções

---

<sup>11</sup> Do inglês: Police Contributing Countries. São os países que contribuem com tropas policiais.

do CSNU abordavam questões de direito internacional humanitário e direitos humanos (GHISLENI, 2011, p. 75). Com a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993),

a promoção e a proteção de todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais devem ser consideradas como objetivos prioritários das Nações Unidas em conformidade com os seus fins e princípios, em particular o da cooperação internacional. No quadro destes fins e princípios, a promoção e a proteção de todos os Direitos Humanos constituem preocupações legítimas da comunidade internacional (NAÇÕES UNIDAS, 1993, s/p).

Neste contexto, com a expansão das competências do CSNU, houve um aprofundamento “da relação entre a intervenção humanitária e as operações de paz” (BIERRENBACH, 2011, p. 121). Assim, no que diz respeito às intervenções humanitárias, o relatório de Annan (1999)<sup>12</sup> ao CSNU sugeriu: (i) a ratificação de instrumentos do direito internacional; (ii) a utilização de informações e análises coletadas por peritos; (iii) aumentar o uso de sanções direcionadas e os embargos de armas; e (iv) considerar a imposição de medidas coercitivas apropriadas, sendo os três últimos pontos somente passíveis de serem utilizados em situações que se constatem a sua necessidade. Ainda, no relatório,

[...] (as propostas) possuíam um caráter revolucionário para o funcionamento do sistema onusiano. Associavam o tratamento das questões de direitos humanos a diversos dos instrumentos de atuação do Conselho, inclusive, e com especial ênfase, às medidas previstas no Capítulo VII da Carta. [...] Kofi Annan incentivava o Conselho a estabelecer uma relação direta de trabalho com os procedimentos especiais da CDH<sup>13</sup> e com os órgãos de monitoramento de tratados como parte de uma estratégia de intensificação dos esforços de diplomacia preventiva. Buscava institucionalizar o

<sup>12</sup> Doc. S/PRST/1999/6.

<sup>13</sup> Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

tratamento de questões de direitos humanos pelas missões de operação de paz (GHISLENI, 2011, p. 57-58).

Em sua última recomendação no relatório referido, Kofi Annan introduziu o tema Responsabilidade de Proteger e, a partir disso, iniciou-se um processo de rearranjo institucional na forma em como são implementadas as operações de manutenção da paz.

A teorização sobre a Responsabilidade de Proteger foi apresentada em setembro de 2000, por meio do governo canadense, a partir dos esforços da International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), que tinha por objetivo “construir um entendimento mais amplo sobre o problema da conciliação entre a intervenção para a proteção humana e a soberania” (ICISS, 2000, p. 2). Isto é, estabelecer parâmetros e princípios a serem seguidos em relação às intervenções humanitárias.

De acordo com o relatório apresentado pelo ICISS, a intervenção será necessária quando o Estado não garantir mais os direitos fundamentais aos cidadãos. Deste modo, quando um Estado falha no exercício das suas responsabilidades primárias, a comunidade internacional deve assumir, possuindo, assim, uma responsabilidade secundária. Destarte, “as situações que requeiram intervenção militar devem ser, segundo a ICISS, levadas ao CSNU por iniciativa dos Estados interessados, de membros do próprio Conselho ou pelo SGNU” (BIERRENBACH, 2011, p. 133). Além disso, no empreendimento destas operações, salienta-se que o uso de força só será utilizado em último caso, depois do esgotamento de negociações pelas vias pacíficas. Bierrenbach (2011) defende que,

[...] o Estado passa a ser considerado responsável pela vida, pela segurança e pelo bem-estar dos cidadãos. [...] Aos três elementos básicos de um Estado soberano, desde Vestfália – autoridade, território e população –, seria acrescido um quarto: o respeito aos direitos fundamentais. O exercício dessa responsabilidade passa a ser, justamente, o fundamento maior da soberania (BIERRENBACH, 2011, p.129-130, grifo nosso).

Ainda conforme o ICISS, o poder atribuído ao CSNU é um dos

pontos mais polêmicos quando se justificam as ações pautadas pela Responsabilidade de Proteger. O debate seria em torno do elevado poder dado aos cinco membros permanentes (P5) do Conselho de Segurança sobre os rumos a serem seguidos na segurança internacional. É importante destacar que os motivos particulares de cada P5 influenciam na votação das Resoluções, fazendo com que o princípio da Responsabilidade de Proteger possa ser utilizado como justificativa para motivações particulares, que nada teriam a ver com a segurança e paz internacionais. Mesmo sob críticas, a legalidade do CSNU ainda é o que legitima o uso da força no meio internacional e dificulta a tentativa do ICISS de fundamentar juridicamente o novo conceito, o qual está baseado em instrumentos internacionais e em princípios presentes na Carta das Nações Unidas (1945), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), nas Convenções de Genebra (1949) e seus Protocolos Adicionais (1977), na Convenção das Nações Unidas para a Prevenção e Repressão do Genocídio (1948), no Estatuto de Roma (1998) – que constituiu o TPI –, entre outros (BIERRENBACH, 2011, p.130).

Conforme Bierrenbach (2011, p. 145), após quatro anos do lançamento do relatório do ICISS, “o conceito de Responsabilidade de Proteger foi formalmente reconhecido pela comunidade internacional durante a Cúpula Mundial de 2005”, sendo que em seu documento final, o termo foi diretamente citado nos parágrafos 138 e 139. Nota-se que a definição adotada no documento não abrange casos de graves violações de direitos humanos, pois este termo seria muito amplo e poderia dar abertura para a realização de intervenções com parâmetros pouco delineados. Deste modo, a Responsabilidade de Proteger está associada a casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. O documento também cita uma capacidade de aviso prévio, na qual as intervenções – e Resoluções do CSNU – poderiam ser aprovadas antes de que se iniciem os crimes citados, como forma de proteção do maior número de vidas humanas possível, ou seja, as percepções de ameaça também fariam parte da Responsabilidade de Proteger<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Como contraponto ao princípio da Responsabilidade de Proteger, foi cunhado pela presidenta do Brasil Dilma Rousseff o princípio da Responsabilidade ao Proteger (RwP), o qual é uma reafirmação da garantia de tomadas de decisão, durante as intervenções, e que sejam responsáveis por buscar a proteção das populações dos Estados que recebem as operações de manutenção da paz. Neste sentido, estas operações têm o intuito não de piorar, mas, sim, retroceder o andamento dos conflitos nos quais atua. Reafirma-se também, desta maneira, os valores que a Organização busca em seus agentes da paz. Além disso, a presidenta sugeriu que houvesse a aplicação de políticas coordenadas e insistiu na “interrelação entre desenvolvimento, paz e segurança [além de demonstrar o desejo

A autora ainda comenta sobre o relatório do SGNU, de 2009, onde está explicitado que “não se tratava mais de reinterpretar ou renegociar as conclusões da Cúpula Mundial de 2005, mas de encontrar maneiras de implementar suas conclusões de modo consistente” (BIERRENBACH, 2011, p. 153), isto é, como aplicar a Responsabilidade de Proteger. Uma das críticas que o SGNU buscou combater foi sobre a aplicação do conceito pela ONU ser uma ingerência disfarçada do Norte sob o Sul – um neocolonialismo –, ele recordou que já houveram dois secretários-gerais que eram de países do Sul e que a própria União Africana (UA) possui em sua Constituição (2000), o direito de intervenção em casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica – relacionado ao princípio da não-indiferença.<sup>15</sup>

## A RESPONSABILIDADE DA ONU FRENTE ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: A QUESTÃO JURÍDICA

A ONU é uma organização internacional e, como tal, possui personalidade jurídica internacional. “A personalidade é frequentemente reconhecida de maneira expressa nos tratados constitutivos das organizações ou em instrumentos colaterais” (DINH et al., 2003, p. 607). Entretanto, as Nações Unidas silenciam, em sua carta constitutiva, o status da sua personalidade jurídica internacional. Por este motivo Seitenfus (2012, p. 62) discorre que “historicamente, os tratados constitutivos das organizações internacionais não manifestavam preocupação sobre sua eventual personalidade jurídica”. No entanto, como afirma DINH et al. (2003, p. 607), “o fato de os atos de criação serem silenciosos sobre este ponto não autoriza a pôr em dúvida a existência de uma personalidade jurídica internacional”. Neste sentido, para a realização de seus propósitos e princípios é inerente à organização que se tenha uma personalidade jurídica. Para que esta personalidade jurídica exista, cabe salientar que

---

brasileiro em] políticas de desenvolvimento [que] sejam, cada vez mais, associadas às estratégias do Conselho de Segurança na busca por uma paz sustentável” (BRASIL, 2011, s/p). Por mais que o discurso proferido por Dilma Rousseff tenha causado boas impressões e questionamentos referente às políticas atuais que conduzem as operações de manutenção da paz, o RWP, junto ao R2P ainda encontram dificuldades para serem aplicados na prática.

<sup>15</sup> Seitenfus et al. (2007, p. 12) argumentam que a nova doutrina de não indiferença é necessária para atender as demandas de um novo período, do mundo globalizado, e, ademais, “tem suas raízes no conhecimento popular africano que afirma não ser possível desviar os olhos enquanto a casa de um vizinho está em chamas”.

as organizações internacionais nascem somente pela vontade dos Estados e pela necessidade de serem realizadas ações que os Estados não podem realizar sozinhos. Assim, elas não podem ser consideradas como uma simples soma aritmética de poderes e opiniões dos Estados-membros ou como um “superestado”.

Além disso, as organizações internacionais têm uma forma única de atuar e desenvolver internamente suas decisões. Na visão de DINH et al. (2003),

é proibido raciocinar aqui por analogia com a personalidade jurídica dos Estados. [...] Os objetivos dados às organizações fazem delas atores da vida internacional e obrigam-nas a estabelecer relações jurídicas tanto com outros sujeitos de direito internacional como com os cidadãos dos Estados. A sua funcionalidade deve encontrar uma tradução jurídica simultaneamente na ordem jurídica internacional e nas ordens jurídicas nacionais, com vista a garantir o exercício dos direitos e o respeito do direito internacional (DINH et al., 2003, p. 608).

Desta forma, as organizações internacionais estão ligadas ao direito internacional e têm respaldo nas vontades dos Estados-Membros. Além disso, não possuem uma relação exclusiva com estes Estados e podem, então, estabelecer relações com os demais atores do direito internacional.

No que diz respeito à personalidade jurídica internacional das Nações Unidas, é necessário lembrar sobre o episódio envolvendo o Conde Folke Bernadotte, diplomata sueco e mediador na Palestina, que foi assassinado em Jerusalém, em 1948. Na ocasião,

por estar a serviço das Nações Unidas, esta decidiu agir e exigiu do Estado [de Israel], no qual ocorreu o ato as devidas reparações e indenizações. Todavia, a indefinição de sua personalidade jurídica tornava impossível a formalização da demanda (SEITENFUS, 2012, p. 62).

A partir do ocorrido, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pediu um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça (CIJ), sobre a “capacidade [da ONU] de apresentar uma reclamação internacional contra um Estado, por conta dos seus agentes, em especial o Conde Bernadotte, mediador das Nações Unidas na Palestina, assassinado no exercício das suas funções” (DINH et al., 2003, p.610). Assim, foi requisitado o parecer consultivo à CIJ para admitir ou não a personalidade jurídica da ONU e se esta podia ou não pedir uma indenização ao Estado de Israel, por ter sido atacada – na figura do Conde Bernadotte. Após analisar a situação, a CIJ admite, em seu parecer, que a ONU possui personalidade jurídica, ainda que não conste na Carta e que, por isso, poderia se opor a qualquer Estado. “O Tribunal sublinhou com firmeza que a personalidade internacional da ONU era oponível a todos os Estados, inclusive os Estados-membros, independentemente de qualquer reconhecimento da parte deles” (DINH et al., 2003, p.611). Destarte,

baseando-se na permanência da ONU e certos elementos da sua estrutura, o Tribunal começou por admitir que a Organização possuía efetivamente uma personalidade jurídica [...]. Para demonstrar que essa personalidade era uma personalidade internacional, o Tribunal evocou a missão internacional da ONU: manter a paz e a segurança internacional, desenvolver as relações internacionais entre as nações, realizar a cooperação internacional na ordem econômica, intelectual e humanitária. Para que estas missões pudessem ser executadas, a organização devia dispor, pelo menos implicitamente, de personalidade internacional (DINH et al., 2003, p. 610).

Sendo assim, a personalidade jurídica internacional da ONU é reconhecida pela comunidade internacional e confirmada pelo parecer consultivo da CIJ. A partir de então, a Organização passa a ter o reconhecimento de sujeito do direito internacional e, como tal, terá direitos e deveres, o quais, conseqüentemente, levam à responsabilização sobre os seus atos. No que diz respeito a esta responsabilidade internacional, DINH et al. (2003, p. 630) comenta que,

[...] titulares de direitos, as organizações internacionais devem suportar as obrigações correlativas. Como para os outros sujeitos de direito internacional, a forma principal de obrigação não contratual das organizações é a responsabilidade internacional, que será comprometida em caso de exercício irregular e prejudicial das suas competências (DINH et al., 2003, p. 630).

Levando isto em consideração, é importante ressaltar que esta responsabilidade não deve estar em desacordo com a vontade cooperativa dos Estados que compõem as organizações internacionais. Visto que elas “são sujeitos mediatos ou secundários do direito internacional, porque dependem da vontade de seus Estados-membros para a sua existência e para a concretização e eficácia dos objetivos por ela perseguidos” (SEITENFUS, 2012, p. 64).

## IMUNIDADE VS IMPUNIDADE

Como consequência do reconhecimento da identidade jurídica internacional, os agentes de missões diplomáticas possuem direitos e deveres que se configuram em condições especiais para a execução de seu trabalho, possuindo privilégios e imunidades, os quais são diferenciados conforme a função que exercem. O art. 31, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961), afirma que “o agente diplomático gozará da imunidade de jurisdição penal do Estado acreditado”. O artigo supõe, então, imunidade penal absoluta ao agente diplomático no Estado acreditado. No entanto, conforme o parágrafo 4º do referido artigo, esta imunidade de jurisdição do “agente diplomático no Estado acreditado não o isenta da jurisdição do Estado acreditante”. Neste contexto, Ribeiro (2011) argumenta que:

[...] a imunidade de jurisdição penal concedida aos agentes diplomáticos no Estado acreditado é absoluta e vale, inclusive, para os atos praticados fora do exercício da função, o que, todavia, não o isenta de responder por eventual crime no seu Estado de origem (Estado acreditante) (RIBEIRO, 2011, p. 30).

Vale ressaltar, que a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas alerta que o agente diplomático deve, apesar de sua situação privilegiada, respeitar as leis do Estado acreditado. No art. 41º, em seu parágrafo primeiro, está disposto que:

sem prejuízo de seus privilégios e imunidades, todas as pessoas que gozem desses privilégios e imunidades deverão respeitar as leis e os regulamentos do Estado acreditado. Tem também o dever de não se imiscuírem nos assuntos internos do referido Estado (NAÇÕES UNIDAS, 1965, s/p).

Portanto, os privilégios e imunidades diplomáticas abrangem também as organizações internacionais – existindo algumas ressalvas. Isto se faz necessário pois estes organismos também necessitam de independência de ação para um bom andamento. Desta forma,

[...] o objetivo é conceder total e absoluta independência para o organismo e seus funcionários, fazendo com que os representantes dos Estados-Membros, devidamente acreditados junto a organizações internacionais, estejam em pé de igualdade (SEITENFUS, 2012, p. 65).

Em relação à ONU, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1946), garante estas qualidades a seus funcionários. Em seu art. 4º, sobre Representantes dos Membros, concorda-se, em sua seção 11 e alínea 'a' que:

Os representantes dos Membros junto aos órgãos principais e subsidiários das Nações Unidas e às conferências convocadas pelas Nações Unidas gozarão, durante o exercício de suas funções e no correr das viagens de ida e volta aos lugares das reuniões, dos privilégios e imunidades seguintes:

- a) Imunidade de prisão pessoal ou de detenção e apreensão de suas bagagens pessoais, e imunidade de jurisdição no que concernir aos atos por eles praticados como representantes (inclusive suas palavras e escritos) (NAÇÕES UNIDAS, 1946).

Desta forma, esta Convenção também garante aos representantes das Nações Unidas imunidade penal – da mesma maneira que a recebida pelos agentes diplomáticos de Estados; neste cenário, abre-se precedentes para que os privilégios e imunidades diplomáticas acabem acarretando alguns problemas durante a realização das operações de manutenção da paz empreendidas pela ONU.

Considerando isto, o questionamento do sistema de imunidades presente nas Nações Unidas ocorre devido ao aparecimento de questões relativas às violações de direitos humanos – como crimes sexuais e tráfico humano. Estas problemáticas trazem danos à imagem que a ONU tenta projetar ao redor do mundo, de modo que, estas violações são, ao fim, “acobertadas” pelas imunidades e privilégios que os agentes possuem durante as missões de paz, as quais deveriam servir como uma proteção aos agentes para, assim, realizarem o seu serviço com plena independência e segurança.

Para compreender o sistema de privilégios e imunidades é necessário averiguar como estão organizados os militares “capacetes azuis” e a quem eles obedecem. De acordo com Grassi (2011), estes militares:

[...] estão diretamente subordinados ao comandante (force commander), por ser ele a maior autoridade militar das Nações Unidas no local, devendo coordenar as missões realizadas por seus agentes. Outra autoridade local é o representante especial (special representative), que é a maior autoridade do corpo político-diplomático da ONU no país anfitrião (GRASSI, 2011, p. 200).

Além da subordinação ao comandante, as operações de manutenção da paz são reguladas por alguns documentos, como citado anteriormente. Dentre eles, Grassi (2011, p.200) aponta o SOFA e o MOU como os principais reguladores das atividades a serem desenvolvidas no âmbito das missões de paz. Deve-se destacar que nem sempre estes documentos serão redigidos, pois, de acordo com Grassi (2011), o CSNU pode, se assim crer necessário, não esperar o consentimento do país que receberá a missão de paz. Visto esta situação,

por muito tempo, entendeu-se que as operações de paz só poderiam ser estabelecidas com o consentimento das partes em conflito. Atualmente, entretanto,

entende-se que é possível a existência de operações sem o consentimento do país anfitrião, bastando a autorização do Conselho de Segurança, estando o tradicional princípio do consentimento<sup>16</sup>, portanto, descartado (GRASSI, 2011, p. 203).

Soma-se à compreensão dos privilégios e imunidades a distinção dos agentes da paz presentes nas missões da ONU. Faganello (2013, p. 193) sinaliza o documento da AGNU<sup>17</sup>, de 2006, o qual aloca os agentes da ONU em duas categorias: *peacekeeping personnel* e *peacekeeping troops* (tropas cedidas pelos Estados-parte para a missão de paz, reconhecidos como “capacetes azuis”). Esta classificação distinta refere-se aos diferentes comandos de cada um, ou seja, a quem cada categoria de agente deve obedecer. Segundo o referido documento da AGNU,

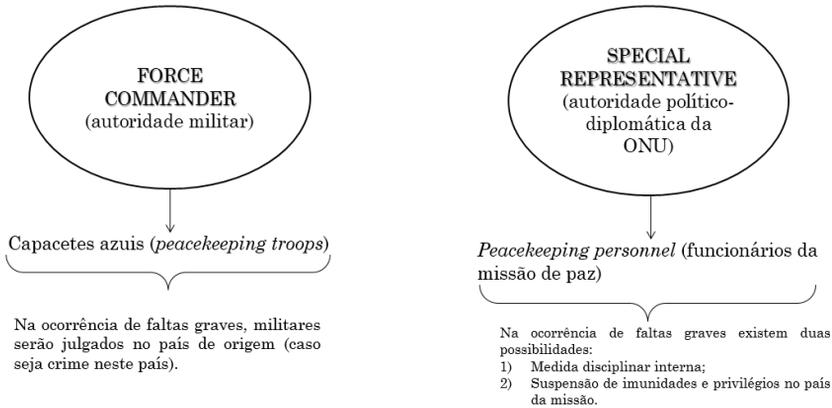
[...] constituem a categoria de *peacekeeping personnel* os funcionários das Nações Unidas (officials) – aí compreendidos os membros do quadro de pessoal (staff) e os voluntários – e os peritos em missão (experts on missions), abarcados os policiais, observadores militares (military observers), militares de ligação (military liaison officer), conselheiros militares (military adviser) e consultores. Todos os membros de missões de paz enquadrados nessa categoria estão diretamente subordinados ao comando das Nações Unidas e sujeitos às suas normas de conduta e disciplina (FAGANELLO, 2013, p. 194).

Como manifesta a autora, os agentes enquadrados como *peacekeeping personnel* devem seguir as ordens e regras das Nações Unidas. Caso este tipo de agente de paz cometer um crime ou uma falta grave, haverá um mecanismo disciplinar distinto do aplicado às *peacekeeping troops*. Como base nos objetivos deste artigo e no que foi exposto até o momento, o seguinte esquema pode ilustrar as diferenças de autoridades nos quais os indivíduos à serviço das Nações Unidas estão submetidos – reportando-se direta ou indiretamente à organização.

---

<sup>16</sup> A tríade fundamental para as operações de manutenção da paz seria formada pelos princípios do consenso, da imparcialidade e do não uso da força, salvo em legítima defesa e do mandato.

<sup>17</sup> Doc. A/60/980, de 16 de agosto de 2006.



Fonte: elaboração própria baseado nos documentos das Nações Unidas.

Com a distinção dos agentes de paz da ONU e o reconhecimento dos documentos que regulam a sua ação em operações de manutenção da paz, entende-se que a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas faz menção não somente à capacidade jurídica da Organização, mas também aos seus representantes, estabelecendo que: “os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas a Organização” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, s/p). Ainda nesta mesma Convenção, tem-se que o art. 5º, a respeito dos Funcionários, afirma que o SGNU determinará as categorias de funcionários a serem beneficiadas. Sendo necessária a criação de uma lista de categorias, a qual, após formulada, é submetida à AGNU e, em seguida, comunicada aos Estados-membros. Este mesmo artigo salienta que os funcionários da ONU “gozarão de imunidades de jurisdição para os atos praticados no exercício de suas funções oficiais, inclusive seus pronunciamentos verbais e escritos”. Por fim, o artigo estabelece que as imunidades e privilégios são concedidos sem o intuito de vantagens pessoais. Representa-se, assim, a Organização e, como consequência, esta mesma, na figura do SGNU, pode suspender as imunidades e privilégios de seus funcionários, quando estes já não possuírem os atributos necessários para tais cargos.

Ao interpretar a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, Faganello (2013, p.197) defende que existe uma lacuna nesta Convenção, visto que ela não trata do status dos capacetes azuis, sendo este disposto no SOFA. Além disso, a autora salienta que mesmo

que o SOFA seja elaborado conforme as especificidades de cada missão, todas elas se fundamentam no modelo exposto pela AGNU, de 1990. O modelo reafirma a imunidade legal e a exclusividade de jurisdição do Estado de origem dos militares envolvidos em crimes.

Devido à presença dos documentos que afirmam os privilégios e imunidades das organizações internacionais e dos seus funcionários, casos de violações de direitos humanos passaram a ser mais recorrentes dentro das operações de manutenção da paz, visto a dificuldade que se tem para que estes casos sejam julgados. Com a repercussão do Relatório Zeid<sup>18</sup>, o DPKO lançou dois documentos que buscaram guiar a conduta dos referidos agentes durante as missões da ONU, sendo eles: i) Dez regras: código de conduta pessoal para os “capacetes azuis”<sup>19</sup> e; ii) Nós somos agentes da paz das Nações Unidas<sup>20</sup>. Mesmo que existam estes documentos regulatórios, mostra-se um silenciamento referente às consequências legais ou disciplinares aos que praticarem faltas graves e/ou crimes. Dessa forma, os documentos perdem força perante o comprometimento dos agentes.

Neste cenário, Faganello (2013, p. 206) faz uma análise do caminho burocrático das medidas disciplinares direcionadas aos funcionários, técnicos e tropas, necessárias em caso de faltas graves durante as operações de manutenção da paz. Conforme a autora (2013, p. 209), o que diferencia os capacetes azuis dos demais agentes da paz da Organização é a questão de repatriação (como medida disciplinar):

Enquanto para os peritos [e funcionários] a repatriação é uma medida disciplinar imposta pelas Nações Unidas, para os militares membros de

---

<sup>18</sup> Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein é Representante Permanente da Jordânia na ONU, sendo o atual Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Em 2005, seu relatório denunciou os abusos sexuais cometidos pelos agentes da paz da ONU.

<sup>19</sup> Destacam-se as seguintes regras: “[...] 1) respeitar as leis, cultura, tradições e costumes do país anfitrião; 2) tratar a população local com respeito e cortesia; 3) não incorrer na prática de atos de abuso sexual, físico ou psicológico ou exploração da população local; 4) respeitar os direitos humanos” (FAGANELLO, 2013, p.199).

<sup>20</sup> Este documento “[...] compele os membros das operações de manutenção da paz a respeitarem as regras do direito humanitário quando usarem a força e se utilizarem das previsões da Declaração Universal dos Direitos Humanos como base fundamental para seus padrões de conduta. [...] os peacekeepers comprometem-se, dentre outras coisas, a: cumprir o mandato; agir imparcial e profissionalmente; respeitar os costumes e leis locais; obedecer aos superiores; respeitar os colegas de missão; abster-se da prática de condutas impróprias capazes de deslegitimar a operação; não fazer uso de álcool e drogas; abster-se de praticar atos que possam trazer prejuízos psicológicos, físicos ou sexuais à população, em especial a mulheres e crianças” (FAGANELLO, 2013, p.199).

contingentes nacionais a repatriação funciona como medida administrativa, uma vez que a disciplina dos militares é tarefa exclusiva do país que os enviou (FAGANELLO, 2013, p. 209).

Visando melhorar os métodos investigativos das violações de direitos humanos perpetradas pelos agentes da paz no ambiente das missões de paz, o novo modelo de MOU, de 2007, admite que o governo de onde veio o militar infrator possua a responsabilidade primária de investigação sobre as faltas graves. Este país, então, deve informar à ONU imediatamente no caso de haver indícios do ocorrido. Se após confirmada a infração o Estado responsável pelo agente infrator não tomar as medidas necessárias, as Nações Unidas iniciarão uma investigação preliminar e se este Estado, posteriormente, não assumir as investigações, assume-se incapacidade ou falta de interesse em investigar (Faganello, 2013, p. 209-210). Sendo assim,

consistentes as provas e indicativas da materialidade do fato, o governo dará encaminhamento do conjunto probatório às suas autoridades, competentes para solucionar a questão por intermédio de medidas disciplinares, devendo manter o Secretário-Geral das Nações Unidas regularmente informado acerca dos progressos feitos (FAGANELLO, 2013, p. 210-211).

Levando isto em consideração, no que se refere à jurisdição penal das tropas em missões de paz, os militares serão julgados pelas faltas graves, exclusivamente, apenas em seu país de origem<sup>21</sup>. Entretanto, isto somente acontecerá se neste país o ato for considerado um crime<sup>22</sup>. Diferencia-se desta situação as medidas punitivas empregadas aos funcionários e técnicos (peritos). Nestes casos, estes funcionários sofrerão medidas disciplinares pela própria ONU, a qual fica incumbida de decidir

---

<sup>21</sup> “[...] em função de não se submeterem à jurisdição do Estado anfitrião, os modelos do SOFA e do MOU preveem expressamente que o país contribuinte garantirá ao Secretário-Geral o exercício de sua jurisdição penal nos casos de crimes cometidos pelo país hospedeiro” (FAGANELLO, 2013, p. 213).

<sup>22</sup> “[...] no caso de sua conduta não constituir crime perante seu ordenamento jurídico pátrio, deverá ser repatriado para que em seu país seja submetido a sanções disciplinares em virtude da falta grave cometida” (FAGANELLO, 2013, p. 213).

se suspende ou não as imunidades e privilégios. Com isto, o infrator, se suspenso, seria julgado no país que cometeu o crime, neste caso, o país que recebeu a operação de manutenção da paz.

Além de todos os documentos fundacionais discutidos, é importante destacar que para dar validade às questões jurídicas relativas às Nações Unidas e as suas operações de manutenção da paz, fez-se necessária a criação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). Esta Convenção, conforme Matias (2010, p. 14), é “essencial (para) regular a elaboração, aplicação e interpretação dos tratados, a fim de assegurar a segurança e a previsibilidade dessas relações (internacionais)”. Como Yoda (2005, p. 1) afirma, o número de tratados cresceu rapidamente nas últimas décadas devido à rápida evolução do direito internacional frente ao direito consuetudinário. Em suma, na Convenção estão normatizadas as práticas consagradas entre os Estados, as quais são pautadas pelos princípios do livre consentimento, da boa-fé e da regra *pacta sunt servanda*. Estes princípios afirmam as razões de existir o direito internacional, pois ele não apresenta meios de coerção como os Estados possuem para com os seus territórios. Assim, o direito internacional necessita do comprometimento dos Estados para que se faça útil, objetivando uma relação mais harmoniosa entre os países, uma previsibilidade de suas ações e uma maior segurança internacional.

Como complemento à Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, tem-se a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986), a qual enfatiza que a falta de sua ratificação não faz com que os atores internacionais possam fazer o que bem queiram, visto que as regras do direito internacional consuetudinário continuam regendo sobre questões não reguladas.

Relacionando estes eventos ao fato de as Nações Unidas e outros organismos internacionais possuírem personalidade jurídica internacional, “faz com que as organizações disponham do direito de convenção, isto é, do direito de celebrar tratados internacionais e manter relações diplomáticas” (YODA, 2005, p. 8). No entanto, os tratados que estas organizações podem realizar não podem fugir dos princípios e propósitos para qual surgiram.

No caso da ONU, Barbosa (2014, p. 13) atribui à Assembleia Geral, amparada pelo art.13º, da Carta, o anseio de desenvolver o direito internacional, quando esta constituiu a Comissão de Direito Internacional

(1947). Conforme um dos trabalhos apresentados nesta Comissão, já se nota o papel central que a Corte Internacional de Justiça deveria ter na resolução de controvérsias, atribuindo a ela o julgamento de temas polêmicos que permeiam o direito internacional de maneira mais concreta. No entanto, “ela dispõe de uma jurisdição eminentemente facultativa, absolutamente distinta dos órgãos judiciais internos dos Estados” (SEITENFUS, 2012, p. 157).

Ao se tratar da resolução de controvérsias pela CIJ, é importante salientar que existem duas maneiras pelas quais um caso chega à Corte: a primeira delas diz respeito a um caso específico, já concretizado no mundo fático, que Estados, membros ou não da ONU, decidem a ela submeter. A segunda, ocorre por antecipação, subdividindo-se em dois modos: a previsão num tratado de que a Corte será responsável por decidir questões suscitadas em função dele; ou a declaração, por um Estado, de que se sujeita à jurisdição da Corte, seja em caráter permanente, por prazo determinado ou em condições de reciprocidade. Mesmo que no Estatuto da Corte (1945), art. 59º, afirme que a “decisão da Corte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão” [e, no art. 60º, que a] “sentença é definitiva e inapelável” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 85-85), a subordinação à CIJ ainda pode ser negada, devido ao caráter voluntário do direito internacional.

No que diz respeito às violações de direitos humanos, a CIJ não se faz notar. A Corte poderia ser fundamental para a responsabilização da Organização das Nações Unidas quando esta cometesse atos ilícitos em suas operações de manutenção da paz. Entretanto, na prática, a CIJ silencia-se. Uma inovação jurídica possível seria a requisição de pareceres à CIJ ser realizada diretamente pelos Estados-membros e não pela AGNU, como ocorre hoje, conforme o Estatuto interno da Corte<sup>23</sup>. Os Estados-membros que poderiam pedir pareceres consultivos referente às violações de direitos humanos perpetradas pelos capacetes azuis nas operações de manutenção da paz, não possuem vontade política para fazê-lo, além de não estarem dispostos a suportar as possíveis consequências e constrangimentos de tal ação perante à Organização e aos demais Estados.

O que é questionado são as imunidades dos agentes das Nações Unidas, principalmente dos capacetes azuis – sendo que estes são os

---

<sup>23</sup> Art. 65º: “A Corte poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta nas Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condições de fazer tal pedido” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 88).

que possuem menor relação de subordinação direta às Nações Unidas. Argumenta-se que as penalidades aos atos ilícitos cometidos devem ser repensadas, pois as imunidades e privilégios acabam sendo utilizadas como proteção aos violadores de direitos humanos durante as operações de paz. É necessário que haja um maior controle na definição e organização das operações de manutenção da paz, ao mesmo tempo que se observem cautelosamente os parâmetros necessários para a implementação destas operações. Mostra-se essencial a revisão dos mecanismos legais que constringem as violações de direitos, de forma com que estes possam funcionar de forma completa e efetiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Organização das Nações Unidas se apresenta como um importante foro multilateral onde os países podem pensar de que forma enfrentar as demandas dos novos tempos, enunciadas por Boutros Boutros-Ghali na Agenda para a Paz. Os princípios de direito internacional que regem a Organização e os tratados e acordos por ela ratificados são importantes para manutenção da ordem, entretanto, na prática, a ONU deixa a desejar, pois não consegue cumprir com todos os seus acordos, resultando em graves violações. Por possuir identidade jurídica internacional, a organização goza de direitos e deveres, entre eles o de denunciar e ser denunciada. Caso algum Estado se sinta agredido pelas práticas das Nações Unidas, a ele é permitido levar demandas à CIJ, todavia, na maioria dos casos, os Estados não têm vontade política de levar a demanda a diante e temem sofrer com as retaliações que possam vir a ser realizadas.

Com a criação das operações de manutenção da paz, a ONU amplia a sua responsabilidade em relação à sustentação da paz mundial, contudo a Organização se mostra distante de alcançar uma postura adequada para a implementação destas forças de paz, resultando em casos de violações de direitos humanos por parte dos seus funcionários, em especial os “capacetes azuis”. Devido ao sistema de imunidades presente na Carta da ONU e nos documentos que legitimam as operações de paz, as violações cometidas pelos agentes da paz nos países anfitriões das missões, raramente são julgadas. Assim, tornam-se improváveis as reparações às vítimas. Seria necessária a implantação de uma política mais firme no que diz respeito à obrigatoriedade aos países de origem na investigação

dos agentes denunciados. Além disso, a impunidade dos agentes poderia ser questionada à CIJ, que está apta a julgar temas polêmicos do direito internacional, no entanto, esta instituição se encontra travada pelos votos políticos que partem de seus juízes.

As Nações Unidas deveriam encontrar um meio de se reparar perante os países anfitriões e às pessoas vitimizadas pelos seus atos ilícitos. Quando reconhecer os seus erros, a ONU teria que assumir a sua responsabilidade, bem como se desculpar publicamente e oferecer o direito à reparação às pessoas agredidas. Ao negar e ocultar as violações perpetradas por seus funcionários, a ONU coloca a sua reputação e a sua credibilidade em risco.

# THE INTERNATIONAL RESPONSIBILITY OF THE UNITED NATIONS IN RELATION TO THE CONDUCT OF PEACE-KEEPING AGENTS: A CRITICAL VIEW

## ABSTRACT

---

The United Nations (UN) was founded to safeguard international peace and security. Its recognition is through its programs and its peacekeeping operations. These operations were created in the Cold War and had a military character. However, with the fall of the Berlin Wall and the diversification of threats in the new world order, it was necessary to rethink the way these operations were proposed. In this way, multidimensional peacekeeping operations were developed based on new principles. Amongst them, there is the Responsibility to Protect (R2P). This principle is based on the international non-passivity regarding the violation of rights, which is found controversial because it can be interpreted as a mechanism for legitimizing interventions as well as the violation of rights. As a holder of international legal personality, the UN is able to be sued; however, the organization has never been punished for the violations perpetrated by its "blue helmets". Considering this, the paper aims to analyze the United Nations international legal responsibility regarding the violation of rights committed by the "blue helmets" in its peacekeeping operations. For this, it was used the hypothetical-deductive method as well as the techniques of bibliographic research and the analysis of primary and secondary sources.

**Key words:** blue helmets; UN; peacekeeping operations; responsibility to protect; international responsibility.

## REFERÊNCIAS

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

BARBOSA, Adriano Selhorst. Jus Cogens: Gênese, Normatização E Conceito. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Revista Eletrônica de Direito Internacional*. V. 14. Belo Horizonte: CEDIN, 2014. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Jus-Cogens-G%C3%AAnese-Normatiza%C3%A7%C3%A3o-E-Conceito.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

BIERRENBACH, Ana Maria. *O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BRASIL. Discurso da Presidenta da República: por Dilma Rousseff, no Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, Estados Unidos, 2011. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4675:discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66-assembleia-geral-das-nacoes-unidasnova-york-eua-21-09-2011&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4675:discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66-assembleia-geral-das-nacoes-unidasnova-york-eua-21-09-2011&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR)>. Acesso em: 10 set. 2017.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. *Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. Brasília: FUNAG, 2013.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. 448 p. (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco). Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil\\_e\\_as\\_Operacoes\\_de\\_Manutencao\\_](http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_)

da\_Paz\_das\_Nacoes\_Unidas\_O.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

GHISLENI, Alexandre Peña. Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GRASSI, Pietro Augusto. A Responsabilidade Dos Estados Por Crimes Sexuais Cometidos Por Agentes De Paz Da ONU. In: Revista do CAAP, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, pp. 197- 215, 2011.

MAIDANA, Javier Rodrigo. Operações de Paz das Nações Unidas: atuação eficaz ou falácias? Reflexões acerca de sua institucionalização. Curitiba: Juruá, 2013. 240 p.

MATIAS, E. F. P. A Convenção De Viena Sobre O Direito Dos Tratados. In: Revista Jurídica Consulex. Ano 14, n.315, pp. 14-15, fev. 2010.

MAZZUOLI, V. O. Observância E Aplicação Dos Tratados Internacionais Na Convenção De Viena Sobre O Direito Dos Tratados De 1969. In: Sociedade e Direito Em Revista. Ano 1, n. 1, pp. 31-46, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. 1945. 90 p. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf)>. Acesso em: 13 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Londres, 1946.

\_\_\_\_\_. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Viena, 1961.

\_\_\_\_\_. Declaração e do Programa de Ação de Viena, Viena, 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, 1999.

SARAIVA, Editora (obra coletiva); CURIA, L.R.; CÉSPEDES, L.; NICOLETTI, J. (colaboradores). Legislação do direito internacional. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEITENFUS, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

\_\_\_\_\_, Ricardo. Manual das organizações internacionais. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. 424 p.

SEITENFUS, R.; ZANELLA, C.; MARQUES, P. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. Rev. Bras. Polít. Int., v. 50, n. 2, pp. 7-24, 2007.

UZIEL, Eduardo. Conselho de segurança, as operações e manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2010. 244 p. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/678-Conselho\\_de\\_Seguranca\\_e\\_a\\_insercao\\_do\\_brasil.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/678-Conselho_de_Seguranca_e_a_insercao_do_brasil.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2017.

YODA, Ana Jamilly Veneroso. As organizações internacionais e o poder de celebrar tratados. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, pp. 01-14, 2005.

Recebido em: 10/04/2017

Aceito em: 27/12/2017