



Priscila Fett é mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e pesquisadora do Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina. Possui curso de extensão em direito internacional público na Academia de Direito Internacional da Haia, Holanda, em direito internacional humanitário e em condução de operações de paz, ambos realizados no Instituto Internacional de Direito Humanitário de Sanremo, Itália.

O fundamento mais importante das Nações Unidas é a defesa dos direitos humanos. Em mais de 60 anos, essa luta tem sido árdua e requerido não apenas adaptações normativas significantes como um empenho político muito grande.

A ONU respeita as diferenças culturais, valoriza a diversidade de pensamento e preza pela liberdade política. Entende que a maior riqueza de um país é seu povo e que cabe aos governos protegê-lo.

Quando essa responsabilidade não é cumprida e violações dos direitos fundamentais passam a representar uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, é preciso agir. Delimitar o que, como e quando fazer é desafiador.

As missões de manutenção da paz autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU mostram a complexidade desse sistema e a necessidade de aprimoramento contínuo.

A tolerância zero com a violência sexual – uma das bandeiras da Organização – é exemplo evolutivo de um ideal que requer mais do que regras jurídicas e cooperação internacional. É preciso conscientizar a humanidade, trilhando um caminho sem volta.

A pesquisa abrangente de Priscila Fett registra os problemas enfrentados e os caminhos percorridos em busca de ferramentas que mudem, efetivamente, o rumo do planeta.

Compartilhar conhecimento é uma contribuição valiosa dada por Priscila. A clareza da pesquisadora é um dos pontos fortes desta obra que, além de contexto histórico, apresenta uma visão crítica e esmiúça termos técnicos. Um tema tão denso, no didatismo de Priscila, torna-se envolvente, independente do nível de conhecimento do leitor.

Giancarlo Summa

Diretor do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio)



www.funag.gov.br



PRISCILA LIANE FETT FAGANELLO

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

DE QUE FORMA OS DIREITOS HUMANOS REVOLUCIONARAM
A PRINCIPAL FERRAMENTA INTERNACIONAL DA PAZ

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Um dos instrumentos com os quais conta a Organização das Nações Unidas (ONU) visando a manutenção da paz e da segurança internacional são as Missões de Paz. Porém, estas nem sempre tiveram a mesma natureza. Do período que se estende do pós-Segunda Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria, podemos identificar as chamadas missões tradicionais, cujos objetivos eram essencialmente militares. Suas funções incluíam: supervisionar acordos de cessar-fogo, criar *buffer zones* e estimular medidas de confiança entre Estados conflitantes.

Com o fim da Guerra Fria, os conflitos de natureza interestatal que caracterizavam as relações internacionais da época, dão espaço para a emergência dos conflitos intraestatais motivados, estes, por disputas de cunho étnico, religioso, cultural e histórico. É nesse contexto que se destacam os conflitos da Somália, Bósnia e Ruanda.

As missões de paz tradicionais não foram capazes de lidar com a complexidade de tais conflitos, nem de impedir massacres e genocídios ocorridos entre a população civil. Isso levou as Nações Unidas a uma redefinição sobre quais deveriam ser os principais objetivos das missões de paz.

É quando surgem, então, as *peacekeeping operations* multidimensionais que aliam objetivos militares e civis, e passam a tratar os direitos humanos como um dos *cores business* das missões de paz. O excelente trabalho de Priscila Fett explora e faz uma importante contribuição a essa problemática através do estudo do caso da Minustah.

Rafael Duarte Villa

Professor associado do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

coleção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

PRISCILA LIANE FETT FAGANELLO

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

DE QUE FORMA OS DIREITOS HUMANOS REVOLUCIONARAM
A PRINCIPAL FERRAMENTA INTERNACIONAL DA PAZ

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

coleção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

PRISCILA LIANE FETT FAGANELLO

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

**DE QUE FORMA OS DIREITOS HUMANOS
REVOLUCIONARAM A PRINCIPAL
FERRAMENTA INTERNACIONAL DA PAZ**



Brasília - 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

F151

Faganello, Priscila Liane Fett.

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

372 p.

ISBN 978-85-7631-474-5

1. Direitos humanos 2. Nações Unidas (ONU) - atuação. 3. Restabelecimento de paz.
4. Restabelecimento de paz - Haiti. I. Título.

CDD 341.1219

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

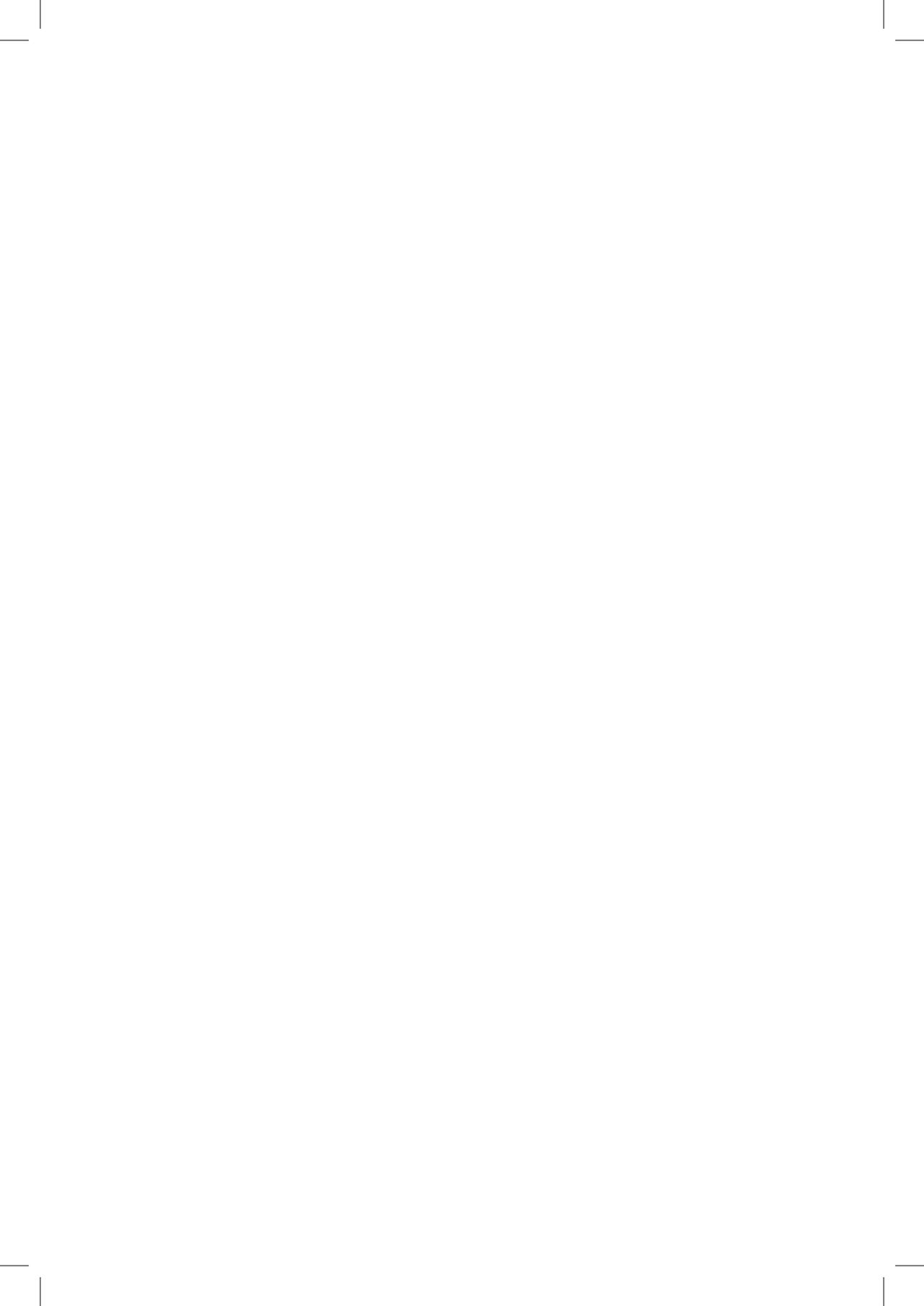
Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

A Deus, que me permitiu concluir esta obra e me sustentou com a sua amorosa fidelidade durante todo o processo.

Ao meu Thiago, pela cumplicidade que nos define e sem a qual nada disso teria sido possível.

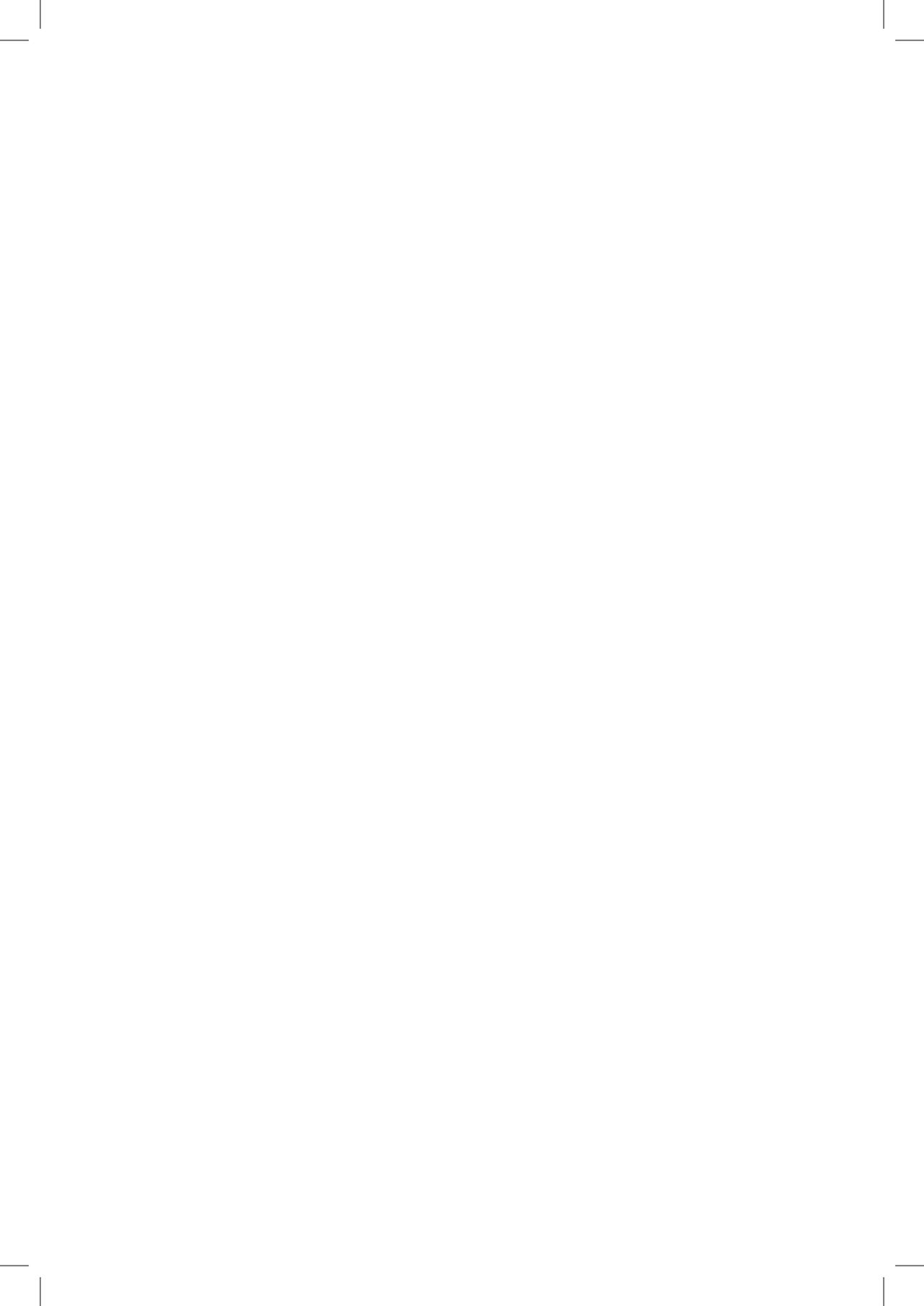
Aos meus queridos pais, Enio e Denise, por me levarem adiante com suas sábias e carinhosas palavras de incentivo.

Aos meus irmãos, Enio e Bruno, por materializarem a genuína definição de amizade.



*Bem-aventurados os pacificadores,
porque serão chamados filhos de Deus.*

Mateus 5:9



SUMÁRIO

Lista de abreviaturas e siglas..... 15

Prefácio..... 17

Capítulo 1

Introdução 23

Capítulo 2

Conceitos e Marcos Regulatórios 39

2.1. Utilização do termo “Operação de
Manutenção da Paz” 39

2.2. Instrumentos da Paz..... 43

2.2.1. Prevenção de conflitos 44

2.2.2. *Peacemaking* 45

2.2.3. *Peacekeeping* 46

2.2.4. *Peacebuilding*..... 48

2.2.5. *Peace enforcement* 49

2.3. Marcos regulatórios concernentes às Operações de
Manutenção da Paz..... 51

2.3.1. Resolução do Conselho de Segurança e mandato 51

2.3.2. *Status of forces agreement* 52

2.3.3. <i>Memorandum of understanding</i>	53
2.3.4. <i>Rules of engagement</i>	54
2.4. Conclusões parciais	55

Capítulo 3

Fundamentos das Operações de Manutenção da Paz	57
3.1. Tipos de Operações de Manutenção da Paz.....	57
3.1.1. Operações de Manutenção da Paz tradicionais	57
3.1.2. Operações de Manutenção da Paz multidimensionais	64
3.1.3. <i>Peacekeeping operation multidimensional versus peacebuilding</i>	68
3.2. Princípios das Operações de Manutenção da Paz (<i>Holly Trinity</i>)	70
3.2.1. Consentimento	71
3.2.2. Imparcialidade	73
3.2.3. Mínimo uso da força	74
3.3. <i>Peacekeeping Operations Robustas versus Peace Enforcement</i>	77
3.4. Fundamentação jurídica das Operações de Manutenção da Paz.....	79
3.5. Desdobramento das Operações de Manutenção da Paz	84
3.6. Soberania e Operações de Manutenção da Paz	87
3.7. Conclusões parciais	91

Capítulo 4

Operações de Manutenção da Paz da década de 1990: casos emblemáticos de violações dos Direitos Humanos	95
4.1. Direitos Humanos como Fundamento da Paz	95
4.2. Década de 1990: Somália, Bósnia e Ruanda.....	100

4.2.1. Histórico do conflito na Somália	101
4.2.1.1. <i>Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them (S/1994/653)</i>	112
4.2.2. Histórico do conflito na Bósnia	115
4.2.2.1. <i>Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: “the fall of Srebrenica” (A/54/549)</i>	125
4.2.3. Histórico do conflito em Ruanda.....	129
4.2.3.1. <i>Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda(S/1999/1257)</i>	136
4.3. Conclusões parciais	141

Capítulo 5

Efeitos das Operações de Manutenção da Paz

da década de 1990	145
5.1. Frutos da década de 1990	145
5.2. Memorando de Entendimento entre Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e DPKO	145
5.3. Relatório Brahimi (a/55/305 – s/2000/809)	147
5.4. Responsabilidade de proteger	152
5.5. <i>Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations</i>	161
5.6. <i>Department of Field Support</i>	165
5.7. Doutrina Capstone	166
5.8. <i>A new partnership agenda: charting a new horizon for UNp eacekeeping</i>	169
5.9. Conselho de Segurança e Proteção de Civis.....	173

5.10. Soberania e Direitos Humanos.....	178
5.11. Conclusões parciais.....	184

Capítulo 6

Responsabilização de *peacekeepers*

6.1. Exploração e abuso sexual por <i>peacekeepers</i>	189
6.2. <i>Peacekeeping personnel e peacekeeping troops</i>	193
6.3. Regras de conduta.....	194
6.3.1. <i>Convention on the privileges and immunities of the United Nations</i>	195
6.3.2. <i>Status of Forces Agreement</i>	196
6.3.3. <i>Staff regulations of the United Nations and provisional staff rules</i>	197
6.3.4. <i>We are United Nations peacekeepers personnel e Ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets</i>	198
6.3.5. <i>Regulations governing the status, basic rights and duties of officials other than Secretariat Officials, and experts on mission</i>	200
6.3.6. <i>Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse</i>	201
6.3.7. <i>Memorandum of understanding</i>	202
6.3.8. <i>Women and peace and security</i>	204
6.4. Medidas disciplinares.....	206
6.4.1. <i>Peacekeeping personnel</i>	207
6.4.2. <i>Peacekeeping troops</i>	209
6.5. Jurisdição Penal	211
6.5.1. <i>Peacekeeping personnel</i>	211
6.5.2. <i>Peacekeeping troops</i>	212
6.6. Conclusões parciais	214

Capítulo 7

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e os Direitos Humanos	217
7.1. Histórico da MINUSTAH.....	217
7.2. Principais recomendações	221
7.2.1. Relatório Brahimi.....	221
7.2.2. Responsabilidade de proteger.....	222
7.2.3. <i>Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations</i>	222
7.2.4. Doutrina Capstone	223
7.2.5. Resoluções do Conselho de Segurança sobre a proteção de civis	224
7.2.6. Política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais	225
7.3. As Resoluções do Conselho de Segurança e os Direitos Humanos.....	225
7.3.1. Resolução 1542, de 30 de abril de 2004.....	226
7.3.2. Resolução 1576, de 29 de novembro de 2004.....	228
7.3.3. Resolução 1608, de 22 de junho de 2005	229
7.3.4. Resolução 1702, de 15 de agosto de 2006.....	231
7.3.5. Resolução 1743, de 15 de fevereiro de 2007.....	233
7.3.6. Resolução 1780, de 15 de outubro de 2007	235
7.3.7. Resolução 1840, de 14 de outubro de 2008	236
7.3.8. Resolução 1892, de 13 de outubro de 2009	238
7.3.9. Resolução 1908, 19 de janeiro de 2010.....	240
7.3.10. Resolução 1927, de 4 de junho de 2010	241
7.3.11. Resolução 1944, de 14 de outubro de 2010.....	241
7.3.12. Resolução 2012, de 14 de outubro de 2011.....	244

7.4. <i>Status of Force Agreement</i> e os Direitos Humanos.....	246
7.5. <i>Memorandum of understanding</i> e os Direitos Humanos.....	250
7.6. A estrutura da MINUSTAH e os Direitos Humanos	253
7.6.1. Componente militar	254
7.6.2. Componente civil.....	255
7.6.2.1. Unidade de Conduta e Disciplina	256
7.6.2.2. Seção de Justiça	257
7.6.2.3. Unidade Correcional.....	258
7.6.2.4. Seção de Direitos Humanos	258
7.6.2.5. Seção de Redução da Violência Comunitária	259
7.6.2.6. Seção de Coordenação Humanitária e de Desenvolvimento	260
7.6.2.7. Unidade de Gênero	260
7.6.2.8. Unidade de Proteção à Criança	260
7.6.2.9. Unidade de HIV/AIDS	261
7.7. <i>Rules of Engagement</i> e os Direitos Humanos.....	261
7.8. Conclusões parciais	264
Conclusões.....	271
Referências	285
Anexos.....	307
Anexo A – SOFA MINUSTAH.....	307
Anexo B – Extrato Mou MINUSTAH (2004).....	327
Anexo C – Extrato Mou MINUSTAH – Brabatt 2 (2011)	343
Anexo D – Organograma MINUSTAH.....	365

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BRABATT	Batalhão de Infantaria de Força de Paz
BRAENGCOY	Companhia de Engenharia de Força de Paz
CDU	Unidade de Controle e Disciplina
CARICOM	Comunidade do Caribe
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
DOMREP	<i>Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic</i>
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary-General
EUA	Estados Unidos da América
MAT	Missão de Análise Especial

MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MOU	Memorandum of understanding
OEА	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	United Nations Operation in the Congo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNH	Polícia Nacional do Haiti
ROE	<i>Rules of engagement</i>
RPF	Rwandese Patriotic Front
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
SRSГ	Special Representative of the Secretary-General
SOFA	Status of Forces Agreement
TCCs	Troop contributing countries
TPII	Tribunal Penal Internacional para a ex- -Iugoslávia
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Assistance Mission in Sierra Leone
UNDFS	United Nations Department of Field Support
UNEF I e II	United Nations Emergency Force I e II
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIC	United Nations Interim Force in Lebanon
UNITAF	United Task Force
UNOSOM I e II	United Nations Operation in Somalia I e II
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSF	United Nations Security Force in New Guinea
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission

PREFÁCIO

A autora deste excelente livro, Dra. Priscila Fett, teve a sensibilidade de escolher como tema da sua pesquisa as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Trata-se de assunto ainda pouco explorado na comunidade científica brasileira, e que não reflete a relevância que lhe é conferida no âmbito internacional, traduzida na expressiva monta investida anualmente pelas Nações Unidas nesse tipo de operação – cerca de 70% do orçamento da Organização. Sobre o tema, cabem algumas considerações iniciais de caráter histórico, o que farei a seguir.

Com o fim da Guerra Fria e o consequente desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), as *peacekeeping operations* passaram a ser empregadas com maior frequência na missão consagrada à Organização das Nações Unidas (ONU), de manter a paz e a segurança internacionais. Foram 35 operações desdobradas durante a década de 1990, frente a 13 empreendidas no período de 1948 a 1987.

A década de 1990, em especial, foi um marco para as missões de paz, na medida em que a natureza dos conflitos deflagrados naquele período exigiu da ONU uma resposta ampla e complexa para lidar com as massivas violações de direitos humanos perpetradas.

Até então, a experiência adquirida pela Organização limitava-se ao envio de tropas militares levemente armadas com o objetivo de supervisionar acordos de paz e de cessar-fogo entre Estados, e ao emprego da força apenas em caso de legítima defesa.

Os conflitos da década de 1990, por sua vez, provaram para as Nações Unidas que aquele modelo de missão de paz não era suficiente 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.

Tais conflitos de natureza intraestatal caracterizam-se pelo alto grau de violência empregado, em especial a direcionada à população civil na forma de assassinatos em massa, estupro, extermínio de grupos étnicos e deslocamentos forçados – fonte primária para a instabilidade regional. Nesses cenários, a atuação da ONU foi pífia, uma vez não ter conseguido manter a paz, e tampouco salvar a vida de milhões de inocentes.

Em vista, portanto, dos novos desafios impostos às Nações Unidas e do novo entendimento firmado de que paz e direitos humanos são conceitos que devem caminhar lado a lado, a Organização promoveu uma série de debates acerca de como melhor operacionalizar suas missões de modo a assegurar a manutenção da paz e segurança internacionais e a proteção dos direitos humanos. E aí reside a importância do trabalho desenvolvido pela Dra. Priscila Fett, ao analisar com profundidade as mudanças provocadas por esse novo entendimento.

A Academia, em particular, carece de pesquisas como esta em que a pesquisadora organizou e compilou na forma de manual, a partir de documentos primários e de vasta literatura estrangeira, conceitos básicos, documentos-padrão e normas referentes ao universo das *peacekeeping operations*.

De forma didática, no início do seu trabalho, pontuou as características mais relevantes das outras ferramentas da paz utilizadas pela ONU – prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacebuilding* e *peace enforcement* –, para, então dedicar sua pesquisa às minúcias das missões de paz.

Fez, então, uma acurada distinção entre as operações de manutenção da paz do tipo tradicional – essencialmente militares – e as operações de manutenção da paz do tipo multidimensional – missões complexas que emergiram como fruto das demandas da década de 1990 e que conjugam a atuação de civis, policiais e militares. Apontou, com propriedade, os conflitos da Somália, Bósnia e Ruanda e as massivas violações de direitos humanos neles perpetradas como o *turning point* para que as Nações Unidas empreendessem uma mudança sem precedentes no *modus operandi* dessas missões.

Assim, o Relatório Brahimi, o princípio da Responsabilidade de Proteger, a Doutrina Capstone, as resoluções do Conselho de Segurança concernentes à proteção de civis, a Política de Tolerância Zero referente ao abuso e exploração sexual no âmbito das missões de paz foram os principais vetores dessas mudanças. Nessa obra, onde são amplamente analisados pela autora, demonstram a preocupação da ONU de inserir os direitos humanos na rotina das *peacekeeping operations* e de incorporá-los definitivamente ao seu *core business*.

Ao final, e coerente com o seu projeto de pesquisa, a autora não se limitou a analisar as propostas de mudança, mas buscou verificar, na prática, se tais propostas estão sendo aplicadas de forma efetiva. Para tanto, escolheu a *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) para comprovar, qualitativamente, sua hipótese, e sobre a qual posso contribuir com o meu testemunho pessoal.

Fui o primeiro Comandante da Força Militar da MINUSTAH, de maio de 2004 a setembro de 2005. Em meio à fragilidade das instituições locais, deparei-me com a violência das forças adversas, com o reduzido efetivo disponível e com o despreparo da Polícia Nacional do Haiti (PNH). Difícil falar em direitos humanos quando lidamos com uma justiça em frangalhos e uma sociedade historicamente fragilizada.

Em maio de 2004, quando a MINUSTAH desembarcou, previa-se uma guerra civil, fruto de décadas de situações mal resolvidas, pela própria ONU e pelos parceiros mais influentes (EUA, Canadá e França). O Sistema Jurídico, quase inexistente, manipulado ao sabor de ditaduras prolongadas e de um frágil período de “democracia”, contribuía para a violação impune da ordem pública, do estado de direito e das liberdades individuais.

Empenhado na tarefa de proporcionar um ambiente seguro e estável no Haiti, condição essencial para que o processo político e os direitos humanos progredissem, concluí que nossa tarefa transcendia à simples conquista do terreno. Exigia que impuséssemos a paz com medidas severas, previstas no Capítulo VII da Carta, sem, no entanto, violar os direitos dos cidadãos.

As regras de engajamento, princípios que regulam a atuação individual e o emprego legal da força, estavam definidas. Cabia, no entanto, ao *Force Commander* e ao *UN Police Chief* complementá-las emitindo diretrizes claras sobre o respeito aos direitos humanos, ética, contato com locais e respeito às normas de conduta da própria ONU, e, posteriormente, fiscalizando rigorosamente seu cumprimento. Ressalte-se, ainda, que a única instituição armada do país, a PNH, carecia de formação nesse sentido.

Nesse contexto, percebi, de imediato, que o sucesso, na busca pela paz, dependia, irremediavelmente, do apoio da população, algo extremamente volátil. Conquistar corações e mentes tem que

fazer parte do ideário de qualquer “capacete azul” ao atuar em outro país e se fundamenta, em última análise, em ganhar o respeito e a confiança da população local.

Por sua vez, o Representante Especial do Secretário-Geral, por convicções próprias de sua formação e por avaliar o enorme desgaste da ONU, caso houvesse qualquer violação nesse aspecto, preocupou-se em conduzir, com firmeza e transparência, os aspectos relativos a Direitos Humanos, tema da presente obra.

Dessa forma, como primeiro *Force Commander* das tropas da MINUSTAH, julgo-me autorizado a confirmar a importância conferida aos direitos humanos no âmbito da referida missão e a concluir que as mudanças relatadas neste trabalho fazem parte do seu arcabouço normativo e operacional.

Sinto-me, portanto, engajado no problema e, por isso, extremamente honrado e gratificado em prefaciá-la obra da Dra. Priscila Fett. Trata-se de abordagem inédita e acadêmica de um dos aspectos mais sensíveis e complexos da história das Missões de Paz. Mostra a autora, com muita clareza, que novas exigências, em termos de tropas e de estrutura organizacional, tornaram bem mais complexas as intervenções amparadas em Resoluções do CSNU.

Quanto à estrutura organizacional, em particular, eu ansiava que o organograma da missão incluísse um departamento de projetos, capaz de aplicar, com agilidade, o dinheiro dos doadores na reconstrução do país. Isso demonstraria ao povo haitiano, sofrido e paupérrimo há décadas, que valia a pena viver em paz e que o propósito da ONU não era apenas policiar as ruas, mas sim contribuir para erguer uma nação viável, com expectativa de futuro.

Até que o terremoto de 2010 jogasse as esperanças por terra, houve progressos no Haiti, sob os auspícios da MINUSTAH:

conquista de um ambiente seguro e estável, eleições democráticas, estruturação de poderes, tímida geração de empregos, flagrante redução nos índices de criminalidade e sensível melhora no respeito aos direitos humanos.

O violento tremor de terra, agravado por uma cruel epidemia de cólera, fez tudo regredir a um nível desalentador. O mundo, durante algumas semanas, preocupou-se com a catástrofe e desviou para lá recursos humanos e materiais. Como sempre, o tempo devolveu o suplício da ilha caribenha ao habitual segundo plano e o povo haitiano voltou a crer no determinismo da vontade divina. No entanto, a MINUSTAH, e sobretudo a tropa brasileira, seguem realizando estoicamente suas tarefas.

Por fim, cabe sublinhar a lição cardinal registrada e comprovada no magnífico trabalho da Dra. Priscila Fett: a incontornável necessidade de se tratar, com competência e obstinação, o capítulo referente aos direitos humanos, sem o quê, não há como prognosticar o cumprimento cabal da missão.

GenExR1 Augusto Heleno Ribeiro Pereira

1º Comandante da Força Militar da MINUSTAH

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

O filósofo inglês John Locke (1632-1704), considerado o pai do jusnaturalismo moderno, apregoava, no século XVII, que o homem enquanto tal possuía direitos que, por natureza, ninguém lhe podia subtrair, nem mesmo o Estado, mas que deveriam ser por ele respeitados¹.

O pensamento de Locke foi retomado no século XVIII, ocasião em que foi usado como fundamento para as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), alimentando o ideal das camadas desprivilegiadas que ansiavam por liberdade, igualdade e fraternidade a partir da ideia do direito natural.

Ambas as revoluções deixaram como legado declarações de direitos que, segundo Norberto Bobbio, partiam de um ponto em comum, qual seja, a afirmação de que o “homem tem direitos naturais que, enquanto naturais, são anteriores à instituição do poder civil e, por conseguinte, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos por este poder”².

1 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 28.

2 BOBBIO (2004, p. 105).

A evolução deste pensamento, entretanto, foi interrompida com a emergência da Segunda Guerra Mundial, período histórico que evidenciou a completa falta de interesse, por parte do Estado nazista, de respeitar e proteger seus próprios cidadãos.

Neste caso particular, o Estado, que deveria proteger seu povo e sua gente, seletivamente escolheu aqueles que gozariam de tal cuidado e aqueles que se tornariam o “refugio da terra” e sofreriam violações sem precedentes³.

Frente às massivas violações de direitos humanos perpetradas contra a parcela “não eleita” do povo alemão, por meio de torturas, trabalhos forçados, prisões injustificadas, assassinatos em massa e o envio de milhares de pessoas para campos de concentração, tais direitos mostraram-se frágeis. Foi então que, ao final da guerra, em 1945, a comunidade internacional foi brindada com a edição da *Carta das Nações Unidas* que, além de dispor sobre matéria de segurança internacional, estabelecia como um dos propósitos da “família de nações” que se formava a proteção e a promoção dos direitos humanos.

Em 1948, quando da aprovação da *Declaração universal dos direitos humanos* pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), os direitos humanos de propósito norteador da Organização das Nações Unidas (ONU) passaram a ser reconhecidos como o fundamento da paz, conforme dispõe seu preâmbulo.

Fortalecendo o arcabouço normativo do direito internacional dos direitos humanos, nos anos seguintes inúmeras convenções foram firmadas, tais como a *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial* (1965), os dois pactos internacionais de 1966 para os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, a *Convenção sobre a eliminação de todas as*

3 AREDNT, Hannah. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo*. 8ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 325.

formas de discriminação contra a mulher (1979), a *Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes* (1984) e a *Convenção internacional sobre os direitos da criança* (1989).

No entanto, não obstante a evolução dos direitos humanos nesse período, somada aos mais de 40 anos que separam o fim da Segunda Guerra Mundial dos conflitos internos da década de 1990, os eventos da Somália, Bósnia e Ruanda provaram que o jusnaturalismo de Locke não foi capaz de impedir violações massivas perpetradas pelos Estados contra seu próprio povo.

A ONU, por sua vez, como órgão máximo responsável pela paz e segurança internacionais, não conseguiu conter nem solucionar tais conflitos com o desdobramento de suas *peacekeeping operations*, principal instrumento utilizado nessas situações e com o qual a Organização vinha obtendo razoável êxito desde meados do século passado.

Tal constatação motivou as Nações Unidas a promoverem debates internos para analisar as falhas cometidas e acolher propostas para tornar essas operações mais eficazes, e assim prevenir novas tragédias.

O respeito aos direitos humanos e as operações de manutenção da paz da ONU constituem, portanto, o universo desta pesquisa.

Nesse contexto, o tema selecionado foi o das mudanças ocorridas no *modus operandi* das operações de manutenção da paz da ONU em virtude das massivas violações de direitos humanos ocorridas na década de 1990 e da inexpressiva atuação das Nações Unidas frente a estes acontecimentos.

Dada a complexidade destes conflitos, bem como a fluidez de tais violações, permeando ora o direito internacional humanitário, ora o direito internacional dos direitos humanos, ora o direito

internacional dos refugiados, o presente estudo adotou na abordagem do tema a tese das vertentes da proteção internacional da pessoa humana, apresentada por Antônio Augusto Cançado Trindade⁴.

Segundo Trindade, o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados – formando as três vertentes – constituem o arcabouço máximo da proteção internacional da pessoa humana a partir de uma visão integral dos direitos do homem⁵.

Fábio Konder Comparato ensina que a *Convenção de Genebra* de 1864 inaugurou o chamado direito internacional humanitário, o qual previu um conjunto de leis e costumes de guerra cujo objetivo era minorar o sofrimento de soldados doentes e feridos, além das populações civis atingidas pelo conflito. O professor considerou a emergência dessa convenção a primeira introdução dos direitos humanos na esfera internacional⁶.

A partir de 1949, o processo legislativo referente ao direito internacional humanitário ganhou força quando quatro convenções sobre vítimas de guerra (feridos e doentes no terreno; feridos e doentes no mar; prisioneiros de guerra; e civis) foram adotadas em conferências diplomáticas. Em 1977, outra conferência diplomática adotou dois protocolos: um sobre conflitos armados internacionais e outro sobre conflitos armados não internacionais⁷.

4 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados* (Tese das Vertentes). Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2004. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 3 de março de 2012.

5 TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO (2004).

6 COMPARATO, Fábio Konder. *Convenção de Genebra (1864)*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/gen1864.htm>>. Acesso em: 3 de março de 2012.

7 CASSESE, Antonio. *International law*. 2. ed. New York: Oxford, 2005. p. 404. Tais protocolos revisaram e atualizaram as Regulações de Haia de 1907 e as Convenções de Genebra de 1949.

As novas regras do direito humanitário levaram em consideração o crescente envolvimento de civis e instalações civis em conflitos armados. Ademais, tal direito tornou-se menos orientado às necessidades militares, conferindo maior ênfase a valores de direitos humanos. Neste sentido, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII) no caso Tadić afirmou que, em função do desenvolvimento do direito humanitário moderno, os direitos humanos tornaram-se seus grandes influenciadores⁸.

Trindade observa que, no plano normativo, a interação entre direito internacional humanitário e direito internacional dos direitos humanos é clara. O Artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra sobre o direito humanitário⁹, consagra direitos

8 CASSESE (2005).

9 "Artigo 3º – No caso de conflito armado que não apresente um caráter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Potências contratantes, cada uma das partes no conflito será obrigada a aplicar pelo menos as seguintes disposições:

1) As pessoas que tomem parte diretamente nas hostilidades, incluídos os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimento, detenção ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer critério análogo.

Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

a) As ofensas contra a vida e integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, as mutilações, os tratamentos cruéis, torturas e suplícios;

b) A tomada de reféns;

c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;

d) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados.

Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às Partes no conflito.

As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor por meio de acordos especiais todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção.

A aplicação das disposições precedentes não afetará o estatuto jurídico das Partes no conflito". (CONVENÇÃO I de Genebra para melhorar a situação dos feridos e doentes das Forças Armadas em campanha. Genebra, 12 ago. 1949. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-I-12-08-1949.html>>. Acesso em: 3 de março de 2012).

humanos básicos a serem observados em qualquer tempo. O jurista ressalta, ainda, que tal convergência não é mera casualidade, na medida em que os instrumentos de direitos humanos existentes no período influenciaram a elaboração dos citados protocolos¹⁰.

O *Protocolo II adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais*¹¹, em especial, buscou tratar, em seu Artigo 4º, de garantias fundamentais mínimas¹² aplicáveis a todas as pessoas

10 TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO (2004).

11 Protocolo II adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais. 1977. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conven%C3%A7%C3%A3o-de-Genebra/protocolo-ii-adicional-as-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949-relativo-a-protecao-das-vitimas-dos-conflitos-armados-nao-internacionais.html>>. Acesso em: 3 de março de 2012.

12 “Título II Tratamento humano, Artigo 4º Garantias fundamentais

1 - Todas as pessoas que não participem diretamente ou já não participem nas hostilidades, quer estejam ou não privadas da liberdade, têm direito ao respeito da sua pessoa, honra, convicções e práticas religiosas. Serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação. É proibido ordenar que não haja sobreviventes.

2 - Sem prejuízo do caráter geral das disposições anteriores, são e permanecem proibidas, em qualquer momento ou lugar, em relação às pessoas mencionadas no nº 1:

a) Os atentados contra a vida, saúde ou bem-estar físico ou mental das pessoas, em particular o assassinio, assim como os tratamentos cruéis, tais como a tortura, as mutilações ou qualquer forma de pena corporal;

b) As punições coletivas;

c) A tomada de reféns;

d) Os atos de terrorismo;

e) Os atentados à dignidade da pessoa, nomeadamente os tratamentos humilhantes e degradantes, a violação, a coação à prostituição e todo o atentado ao pudor;

f) A escravatura e o tráfico de escravos, qualquer que seja a sua forma;

g) A pilhagem;

h) A ameaça de cometer os atos atrás citados.

3 - As crianças receberão os cuidados e a ajuda de que careçam e, nomeadamente:

a) Deverão receber uma educação, incluindo educação religiosa e moral, tal como a desejarem os seus pais ou, na falta destes, as pessoas que tiverem a sua guarda;

b) Todas as medidas adequadas serão tomadas para facilitar o reagrupamento das famílias momentaneamente separadas;

c) As crianças de menos de 15 anos não deverão ser recrutadas para as forças ou grupos armados, nem autorizadas a tomar parte nas hostilidades;

d) A proteção especial prevista no presente artigo para as crianças de menos de 15 anos continuará a ser-lhes aplicável se tomarem parte direta nas hostilidades, apesar das disposições da alínea c), e forem capturadas;

que não participam ou tenham deixado de participar de tais conflitos¹³.

Uma infeliz tendência destes conflitos internos na atualidade foi o aumento da vulnerabilidade de civis, em muitos casos alvos deliberados de ataques¹⁴. Frente a estes novos desafios, o direito internacional humanitário não pode responder sozinho pela proteção de civis, tendo em vista a complexa relação travada entre revoltosos e a população não beligerante. Veem-se os exemplos de Somália, Bósnia e Ruanda, nos quais o ataque a civis constituía o objetivo-fim dos conflitos, promovido por intermédio de políticas de “limpeza étnica”, estupros, expulsão de grupos inteiros de suas residências, torturas, assassinatos em massa, desaparecimentos forçados etc. Infere-se, portanto, que a malha normativa necessita ser ampliada de forma a melhor proteger a pessoa humana.

Neste sentido, Trindade (citando Jean Pictet) demonstra a convergência entre o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos, ao afirmar que o princípio da inviolabilidade da pessoa – englobando o respeito à vida, à integridade física e mental e aos atributos da personalidade –, o princípio da não discriminação e o princípio da segurança da pessoa – abarcando a proibição de represálias, tortura e de penas coletivas e de tomadas de reféns, a inalienabilidade dos direitos e a responsabilidade individual – são comuns aos dois¹⁵.

e) Serão tomadas medidas, se necessário e sempre que for possível com o consentimento dos pais ou das pessoas que tiverem a sua guarda, de acordo com a lei ou costume, para evacuar temporariamente as crianças do setor onde as hostilidades se desenrolarem para um setor mais seguro do país, e para as fazer acompanhar por pessoas responsáveis pela sua segurança e bem-estar”. (PROTOCOLO II [...], 1977)

13 TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO (2004).

14 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The responsibility to protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2012. pp. 4-5.

15 “Talvez a mais celebrada resolução que tenha aproximado mais o direito internacional humanitário do direito internacional dos direitos humanos seja a Resolução XXIII, intitulada ‘Direitos Humanos

Esta aproximação ficou evidente durante os trabalhos preparatórios da *Convenção de Viena*, de 1993, oportunidade em que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha defendeu a posição segundo a qual o respeito aos direitos humanos não só facilita a ação humanitária em terrenos assolados por crises humanitárias, como também constitui um fator insuperável para a prevenção de guerras e conflitos¹⁶.

Na mesma ocasião, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho ressaltou que, ao longo dos seus mais de 125 anos de existência, o corolário básico para sua atuação continuou sendo “prevenir e aliviar o sofrimento humano, proteger a vida e a saúde, assegurar o respeito da pessoa humana e promover [...] a paz duradoura entre os povos”¹⁷.

Nesta esteira, o relatório apresentado em 2001 pelo governo canadense, intitulado *A responsabilidade de proteger*, sabiamente considerou a *Declaração universal dos direitos humanos*, as quatro Convenções de Genebra de 1949 e os dois protocolos adicionais às convenções, de 1977, a convenção de 1948 sobre prevenção e punição do crime de genocídio, os dois pactos internacionais de 1966 relativos aos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais, e a adoção do Estatuto de Roma de 1998, o arcabouço normativo necessário para a proteção daqueles que estejam sofrendo violações massivas no país em que vivem¹⁸.

No tocante ao direito internacional dos refugiados, hoje é reconhecida a relação entre a questão dos refugiados e os direitos humanos, uma vez que a causa principal da busca por refúgio em

em Conflitos Armados’, adotada em 12 de maio de 1968 pela Conferência de Direitos Humanos de Teerã.” (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 2004).

16 TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO (2004).

17 TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO (2004).

18 International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001, p. 6).

outros países são as violações de direitos humanos ocorridas no Estado de origem¹⁹.

A *Declaração universal dos direitos humanos* reconhece esta relação ao dispor que, em caso de perseguição, toda pessoa tem direito a buscar asilo e desfrutá-lo em qualquer país, bem como assegura o direito a uma nacionalidade.

A este respeito, a *Conclusão sobre a proteção internacional dos refugiados* n° 50²⁰, de 1988, assinalou categoricamente “the direct relationship between the observance of human rights standards, refugee movements and problems of protection”, mas foi o documento intitulado *Human rights and refugee protection* (RLD5)²¹, de 1995, que definitivamente firmou a convergência do direito internacional dos refugiados com o direito internacional dos direitos humanos ao reconhecer que

*Human rights violations are a major factor in causing the flight of refugees as well as an obstacle to their safe and voluntary return home. Safeguarding human rights in countries of origin is therefore critical both for the prevention and for the solution of refugee problems. Respect for human rights is also essential for the protection of refugees in countries of asylum*²².

19 TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO (2004). Ver Conclusões sobre a Proteção Internacional dos Refugiados, aprovadas pelo Comitê Executivo do Programa do ACNUR, em: <<http://www.unhcr.org/refworld/type/EXCONC.html>>. As conclusões de n°s 3 (1977), 11 (1978), 25 (1982), 41 (1986) e 55 (1989) expressam sua preocupação pelas violações dos direitos humanos dos refugiados.

20 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *General conclusion on international protection*. n. 50 (XXXIX). 10 oct. 1988. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c9510.html>>. Acesso em: 14 de junho de 2011.

21 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Human rights and refugee protection* (RDL 5). oct. 1995. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3ae6bd900.pdf>>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

22 United Nations High Commissioner for Refugees (1995).

O direito humanitário, por sua vez, aproxima-se do direito internacional dos refugiados quando faz menção expressa aos refugiados, deslocados internos e apátridas na IV Convenção de Genebra (1949), relativa à proteção aos civis em tempo de guerra²³.

Em vista do exposto, pode-se afirmar que a visão compartimentada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana encontra-se hoje definitivamente superada. Segundo Trindade,

[...] a doutrina e a prática contemporâneas admitem, por exemplo, a aplicação simultânea ou concomitante de normas de proteção, seja do direito internacional dos direitos humanos, seja do direito internacional dos refugiados, seja do direito internacional humanitário [...] Passamos da compartimentalização para a convergência²⁴.

Deste modo, a tese de Trindade permitiu delimitar à luz da *Declaração universal dos direitos humanos*, documento máximo do direito internacional dos direitos humanos, as principais violações cometidas nos eventos da Somália, Bósnia e Ruanda – Artigos III, V, VII, IX, XII, XIII, XIV, XVII²⁵ – e, a partir da ideia

23 PAULA, Vera Cecília Abagge; PRONER, Carol. Convergência e complementaridade entre as vertentes de proteção internacional dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, n. 48, 2008. p. 238.

24 TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO (2004).

25 “Artigo III - Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal; Artigo V - Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante; Artigo VII - Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação; Artigo IX - Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado; Artigo XII - Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques; Artigo XIII - 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar; Artigo XIV - 1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países; Artigo XVII - 1. Toda pessoa

de convergência, afirmar que tais violações infringem as três vertentes simultaneamente.

Foi a partir, então, destas violações que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) reconheceu que a proteção da pessoa humana encontra-se intimamente ligada à manutenção e à construção da paz. Somadas às falhas das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, que não conseguiram solucionar os conflitos e impedir as já citadas violações de direitos humanos, a Organização lançou-se na empreitada de adequar as *peacekeeping operations* à pluralidade dos direitos humanos, buscando torná-las mais eficientes e efetivas na proteção destes e na manutenção da paz e segurança internacionais.

No tocante à tese das vertentes, vale frisar que a ONU tem-se alinhado a ela, como prova o Escritório das Nações Unidas para Assuntos Jurídicos (*United Nations Office of Legal Affairs*) numa consulta interna referente às operações de manutenção da paz, quando se pronunciou afirmando que “the Organization’s obligations under customary international law and from the Charter to uphold, promote and encourage respect for human rights, international humanitarian law and refugee law”²⁶.

Feitas as considerações anteriores sobre o tema escolhido e o ponto de vista sob o qual foi abordado, cabe apresentar o problema que orientou a pesquisa, enunciado da seguinte forma: “Quais

tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2.Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.” (UNITED NATIONS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2011).

26 United Nations Peacekeeping Law Reform Project (UNPLRP). *UN peacekeeping and the model status of forces agreement*. Colchester, UK: School of Law, University of Essex, fev. 2011. Disponível em: <http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_experts%27_workshop_march_2011.pdf>. Acesso em: 4 de junho de 2012. p. 34.

propostas foram sugeridas para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das operações de manutenção da paz, tendo em vista as violações de direitos humanos ocorridas na década de 1990 e o despreparo das Nações Unidas para contê-las? Estas propostas estão sendo aplicadas nas operações de manutenção da paz atuais?”.

Para responder a esses questionamentos, optou-se por desenvolver o tema seguindo um encadeamento lógico que pode ser sintetizado da seguinte forma: análise dos conflitos da década de 1990 → lições extraídas → mudanças propostas → comprovação de que as mudanças estão sendo colocadas em prática → conclusões sobre seu alcance em relação aos direitos humanos. Tais ideias foram, então, desenvolvidas conforme o roteiro a seguir descrito.

Primeiramente, a partir de uma revisão conceitual, buscou-se definir a expressão “operações de manutenção da paz”, estabelecendo-se as diferenças em relação aos demais instrumentos utilizados pela ONU para promover a paz. Os marcos regulatórios que regem esse tipo de operação, e que traduzem os compromissos mútuos assumidos pela ONU, pelo país anfitrião e pelos países contribuintes, são apresentados na sequência. Por intermédio do exame destes documentos é possível avaliar as características, possibilidades e limitações das missões de paz. A fundamentação jurídica para seu emprego, as condições para seu desdobramento e a discussão sobre as implicações quanto ao princípio da soberania dos Estados complementam o embasamento teórico indispensável ao prosseguimento do estudo.

Segue-se uma análise das operações de manutenção da paz da década de 1990. Daquele universo, optou-se pelo exame das desenvolvidas na Somália (1992/1995), na Bósnia (1992/1995) e em Ruanda (1993/1995), consideradas emblemáticas do período em face da gravidade dos crimes perpetrados no decurso de cada uma delas.

Dos documentos analisados, destacam-se o relatório para investigar ataques armados ao pessoal da UNOSOM II, relativo às operações na Somália; o relatório sobre o massacre de Srebrenica, relativo à Bósnia; e o relatório sobre o genocídio de Ruanda, todos contendo avaliações pormenorizadas das causas dos insucessos das respectivas *peacekeeping operations*.

A partir do estudo desses documentos, a pesquisa concentrou-se nos fóruns promovidos pela ONU após aqueles conflitos, para debater a efetividade das operações de manutenção da paz e os aperfeiçoamentos necessários para torná-las mais eficazes. Dentre os documentos analisados estão o memorando de entendimento firmado entre Alto-comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (1999), o Relatório Brahimi (2000), o estudo da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICSS) que consagrou o princípio da “responsabilidade de proteger” (2001), o *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations* (2003), e a chamada “Doutrina Capstone” (2008), que consolida a experiência adquirida pela ONU em 60 anos de operações de manutenção da paz.

Por último, selecionou-se uma operação de manutenção da paz em andamento para comprovar, qualitativamente, se os aperfeiçoamentos propostos pelos especialistas nos diversos fóruns anteriores foram efetivamente incorporados à rotina das operações atuais, em especial os que tratam dos direitos humanos.

A operação selecionada foi a United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), pelo substancial envolvimento do Brasil no apoio político e econômico àquele país, e por ser essa a maior participação militar brasileira em conflitos internacionais desde a Segunda Guerra Mundial²⁷.

27 Marinha do Brasil. *Entenda a participação brasileira na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)*. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/hotsites/terremoto_no_haiti/historia/historia.html>. Acesso em: 21 de maio de 2012.

Finalmente, a escolha do tema justifica-se pelo fato de as operações de manutenção da paz constituírem ainda hoje o principal instrumento da ONU para promover a paz e a segurança internacionais. Sua importância e atualidade são atestadas pelo gasto com essas operações, que representa mais de 75% do orçamento anual da Organização²⁸, e pela permanência do assunto na mídia, sempre relacionado aos conflitos armados que ocorrem no mundo.

Do ponto de vista metodológico, o procedimento adotado na pesquisa pode ser considerado como histórico, uma vez que foram analisados três fatos de grande repercussão da década de 1990, a partir dos quais foram gerados aperfeiçoamentos no instrumento “operações de manutenção da paz”. Quanto à natureza da pesquisa, pode-se classificá-la como aplicada, uma vez que é direcionada à solução de um problema voltado a uma aplicação prática²⁹.

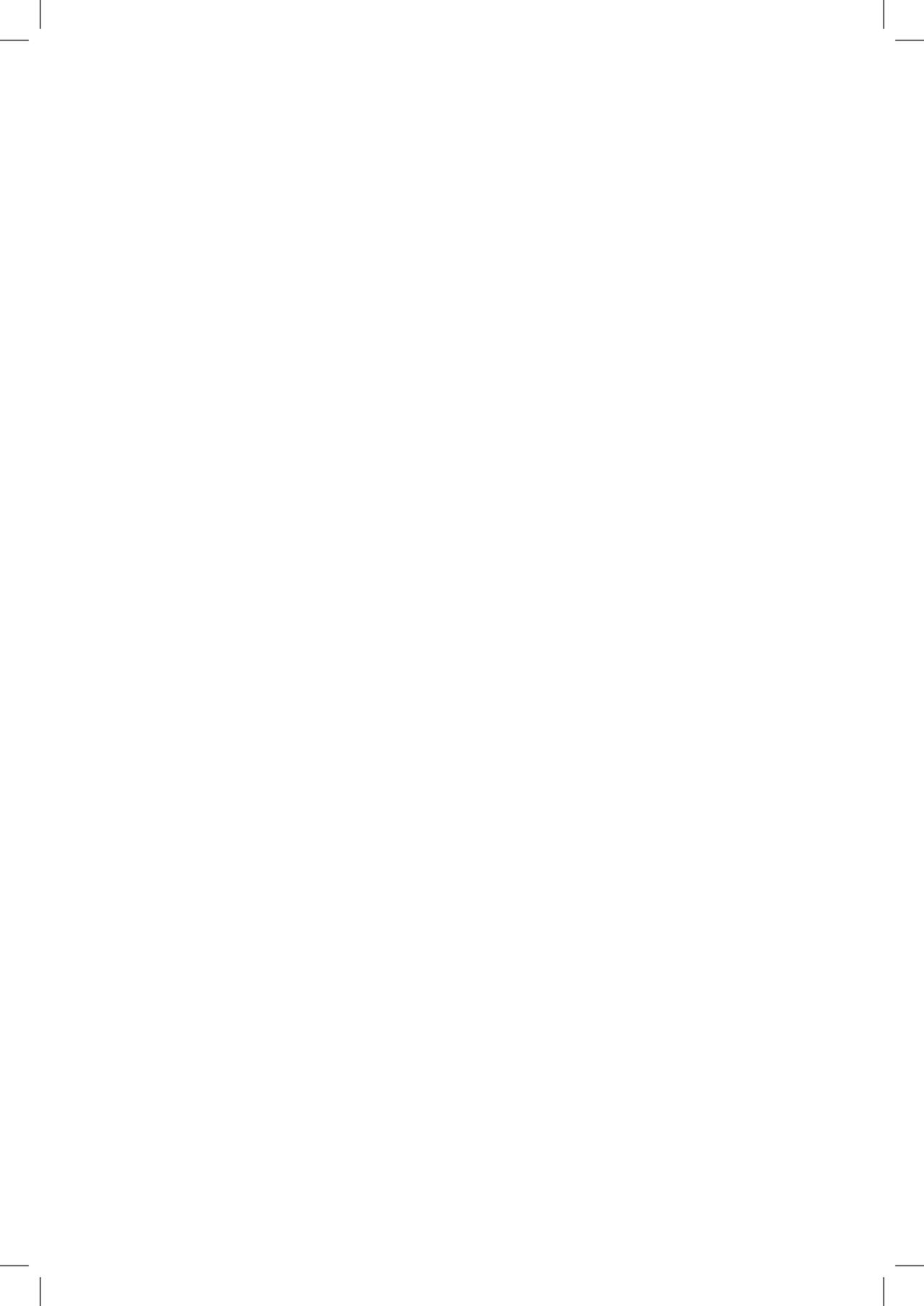
Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa foi do tipo bibliográfico-documental, com o recurso a livros especializados disponíveis nas bibliotecas da ONU, em Nova Iorque e Genebra, da Academia de Direito Internacional, em Haia, e da Universidade de São Paulo, em São Paulo, além de outras instituições. Neste afã, foram privilegiados autores nacionais e estrangeiros de notório saber nos temas pesquisados. Em paralelo, foram consultadas fontes primárias tais como resoluções do CSNU e os relatórios já citados que versam sobre o tema. Subsidiariamente, recorreu-se a periódicos e material acessível por intermédio da internet.

Por último, com esta obra a autora espera estimular o interesse pelo tema por parte de outros pesquisadores. O Brasil aspira a um maior protagonismo no cenário internacional, incluindo um

28 ALVES, Arley. “O Departamento de Operações de Manutenção da Paz”. *Revista Verde-Oliva*, Brasília, DF, ano XXXVII, n. 202, Especial, pp. 13-15, out. 2009. p. 14.

29 VILLELA, Maria das G. *Metodologia da Pesquisa*. 3 ed. Rio de Janeiro: ESAO, 2005.

assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Com esses objetivos estratégicos em vista, é lícito supor que sua participação nas operações de manutenção da paz da ONU seja ampliada, como veículo hábil para mostrar ao mundo a visão nacional de como manter a paz e a segurança internacionais sob os fundamentos constitucionais do respeito aos direitos humanos.



CAPÍTULO 2

CONCEITOS E MARCOS REGULATÓRIOS

2.1. Utilização do termo “Operação de Manutenção da Paz”

A definição do significado e da utilização do termo “operações de manutenção da paz” é imperiosa e deve ser feita preliminarmente ao desenvolvimento do presente estudo. São inúmeras as controvérsias que envolvem o conceito conferido ao termo e o seu emprego. Em virtude dessa imprecisão e da falta de consenso entre analistas, organizações internacionais e Estados, faz-se necessária uma análise acerca dos seus diferentes usos, a fim de que um marco conceitual possa ser estabelecido.

A falta de previsão na *Carta das Nações Unidas*³⁰ é a primeira dificuldade encontrada na empreitada rumo a uma definição. Ademais, no que toca ao aspecto terminológico – ressalta Eduardo Uziel em seu trabalho *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança*

30 Carta das Nações Unidas. São Francisco, CA, 26 jun. 1945. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

coletiva das Nações Unidas – não se conseguiu chegar a um acordo, tendo em vista a preferência de uns pelo termo *peace operations*, a de outros por *peacekeeping operations* ou *peacekeeping missions*, e, ainda, por *peace forces*³¹.

O site do Centro de Informações das Nações Unidas – Rio de Janeiro (UNIC-Rio), por exemplo, ao tratar de “ONU e paz” ora se utiliza do termo “operações de paz”, ora do termo “missões de paz”, sem se preocupar em distinguir operações de manutenção da paz daqueles³².

Andrew Boyd³³ afirma que, historicamente, a ONU não é afeita a definições. Conforme explica Uziel, isso se deve ao fato de os Estados-membros temerem que determinada designação venha a mascarar interesses de outros Estados que visem a controlar um instrumento, excluindo seus pares de decisões relevantes³⁴. O resultado dessa política passiva das Nações Unidas implicou a proliferação de diferentes designações para essas operações.

Sob o ponto de vista político, Uziel aponta a mais recente controvérsia terminológica: *peace operations* “versus” *peacekeeping operations*. Os defensores da primeira expressão salientam que são muitas as “operações de paz” empreendidas pelo mundo a partir da iniciativa de países e organismos internacionais, entre as quais estão as missões da ONU. Desse modo, *peace operations* seria uma definição “guarda-chuva” que englobaria tanto as *UN missions* como as *non-UN missions*³⁵.

31 UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília, DF: Funag, 2010. pp. 19-20.

32 Centro de Informações das Nações Unidas – UNIC RIO. *A ONU e a paz*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-paz/>>. Acesso em: 16 de março de 2011.

33 *Apud* UZIEL (2010).

34 UZIEL (2010, p. 20).

35 UZIEL (2010, p. 19). “The UN is not the only actor that conduct or authorizes peace operations. Sometimes, the UN Security Council explicitly authorizes other actors to carry out peace operations

Nessa esteira, o Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova Iorque qualifica como *peace operations*³⁶ não apenas as missões da ONU, mas também os desdobramentos militares sem vínculo com as Nações Unidas, conduzidos por organizações regionais ou coalizões *ad hoc* de Estados, que tenham por objetivo servir como um facilitador à implementação de um acordo de paz ou ao apoio de um processo de paz – tarefas características das operações de manutenção da paz³⁷.

Essa forma de pensar encontra respaldo na ideia de que as operações de paz são um tipo genérico de atividade que pode ser usada para prevenir, limitar e gerenciar conflitos violentos, bem como para reconstruir uma sociedade depois de findo o conflito³⁸.

Já a expressão *peacekeeping operations* é a preferida dos países contribuintes de tropas (*troop contributing countries* – TCCs) das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, geralmente países em desenvolvimento, como o Brasil. Tais países alegam que, em virtude da abrangência do termo *peace operations*, intervenções internacionais que desrespeitem a soberania dos Estados não ocidentais poderiam ser levadas a cabo pelos Estados Unidos

on its behalf to maintain what the UN Charter refers to as ‘international peace and security’. Thinking about peace operations in these terms enables us to develop a typology based on the type of actors that conduct them (i.e. individuals states, coalitions of the willing, or formal regional arrangements and other international organizations) and their relationship to the UN (i.e. whether they are UN ‘blue helmet’ operations, UN-authorized operation or non-UN operations). Although it has become the primary *peacekeeping* actor and source of international legitimacy, peace operations should not be thought as being synonymous with the UN.” (BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. *Understanding peacekeeping*. 2. ed. Cambridge, UK: Polity Press, 2010, p. 42) Quanto à legalidade e legitimidade do emprego da força, Cassese (2005, p. 354) lembra que “Armed force may only be used by States if they are ordered or authorized by the Security Council to do so”.

36 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 17).

37 Ver item “3.1 – Tipos de operações de manutenção da paz”, na próxima seção.

38 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 18).

(EUA), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), União Europeia e, futuramente, pela própria ONU³⁹.

Desta sorte, o uso do termo *peacekeeping operations* confere tranquilidade aos seus defensores, pois pressupõe, dentre outros requisitos, o consentimento do país anfitrião quanto à presença da ONU em seu território, evitando, com isso, a ingerência externa injustificada.

Em seu documento *An agenda for peace*⁴⁰, Boutros-Ghali afirmou que *peacekeeping operations* constituem um dos cinco instrumentos disponíveis às Nações Unidas para a prevenção e resolução de conflitos ao redor do mundo.

Nesse mesmo sentido, o site do *Department of Peacekeeping Operation* (DPKO) das Nações Unidas, no item *Peace and security*⁴¹, classificou as operações de manutenção da paz como um dos instrumentos utilizados pela ONU na tarefa de manter a paz e a segurança internacionais. O site acrescenta, ainda, que as operações de paz raramente se limitam ao uso de apenas um instrumento, o que permite concluir que *peace operations* é um termo abrangente que não se confunde com a expressão *peacekeeping operations*⁴².

Para efeitos deste trabalho, portanto, serão adotadas as expressões “operação de manutenção da paz”, “*peacekeeping operation*” e “missão de paz”, que terão o mesmo significado ao longo do texto e deverão ser compreendidas como um dos

39 UZIEL (2010, p. 21).

40 BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. UN doc. A/47/277 - S/24111, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

41 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Peace and security*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2011.

42 United Nations (2011d).

instrumentos das Nações Unidas no encargo de manter a paz e a segurança internacionais.

2.2. Instrumentos da Paz

O Artigo 1º da Carta da ONU estabelece como principal propósito das Nações Unidas “manter a paz e a segurança internacionais”, sendo que, para tanto, devem “tomar *coletivamente medidas efetivas* para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz”⁴³.

Nesse diapasão, a Agenda para Paz, a Doutrina Capstone⁴⁴ – a ser vista com mais propriedade na quinta seção – e o *site* do DPKO são unânimes ao apontar como *medidas efetivas* para o cumprimento de tal propósito a utilização dos seguintes *instrumentos da paz*: prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement*.

Tais instrumentos, deve-se ressaltar, não são utilizados de forma linear ou sequencial. A experiência mostrou que eles se reforçam mutuamente e por isso devem ser utilizados em conjunto, caso contrário o resultado na solução das causas do conflito não será satisfatório. Infere-se, portanto, que os limites entre os instrumentos da paz são permeáveis⁴⁵.

As operações de manutenção da paz ilustram bem essa ideia na medida em que são, a princípio, desdobradas para apoiar a implementação de um acordo de cessar-fogo ou um acordo de

43 Carta das Nações Unidas (1945).

44 United Nations. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *Principles and guidelines* (Doutrina Capstone). New York, 18 jan. 2008a. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbpps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2011. p. 17.

45 United Nations (2011d).

paz, mas também desempenham um ativo papel em *peacemaking*, podendo chegar a desenvolver atividades iniciais de *peacebuilding*⁴⁶.

Desse modo, não obstante o objeto do presente estudo ser o instrumento operações de manutenção da paz, torna-se importante demonstrar como ele se relaciona e se distingue dos outros instrumentos de paz.

2.2.1. Prevenção de conflitos

O uso eficiente e desejável da diplomacia é o que envolve a aplicação de medidas diplomáticas no intuito de evitar que disputas intraestatais e interestatais evoluam para um conflito violento e, também, o que permite uma ação rápida no caso de estes já haverem eclodido, solucionando suas causas subjacentes⁴⁷.

As medidas diplomáticas ficam ao encargo do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU)⁴⁸, o qual deverá valer-se do aviso prévio como uma das ferramentas imprescindíveis para a concretização do objetivo. Esta ferramenta compreende um sistema de alerta que antecipará ameaças ambientais, conflitos interestatais e intraestatais, risco de acidente nuclear, desastres naturais, movimentos em massa de populações, ameaça de fome⁴⁹, ou seja, eventos potencialmente desestabilizadores da paz, para que, munido dessas informações, o Secretário-Geral possa agir com propriedade.

Outra medida relevante é o desdobramento preventivo de missões da ONU, cuja finalidade é mudar a tradição de se estabelecer a presença da Organização no território somente após

46 United Nations (2008a, p. 19).

47 BOUTROS-GHALI (1992, p. 5).

48 United Nations (2011d).

49 BOUTROS-GHALI (1992, p. 6).

o conflito ter eclodido, buscando, assim, controlar a situação antes que evolua para um conflito violento⁵⁰.

Por fim, medidas que visem a estreitar a confiança entre as partes e as Nações Unidas são de extrema valia para evitar que divergências de interesses deem espaço à deflagração de um conflito⁵¹.

2.2.2. *Peacemaking*

Entre as tarefas de prevenção de conflitos e as de manutenção da paz, encontram-se as tarefas de *peacemaking*. Esse instrumento busca solucionar conflitos em andamento por intermédio de ações diplomáticas⁵².

Seu objetivo é trazer as partes hostis a uma composição que resulte num acordo de paz ou num cessar-fogo. Para tanto, o Secretário-Geral, por iniciativa própria ou pela requisição do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral, poderá contribuir para a composição por meio de seus “bons ofícios”⁵³. As Nações Unidas, por sua vez, poderão dispor dos mecanismos de solução pacífica de controvérsias previstas no capítulo VI da Carta da ONU⁵⁴.

Peacemaking conta, também, com iniciativas empreendidas por governos, grupos de Estados, organizações regionais ou

50 BOUTROS-GHALI (1992, p. 7).

51 United Nations (2008a, p. 17).

52 BOUTROS-GHALI (1992, p. 8).

53 United Nations (2008a).

54 “Capítulo VI - Solução Pacífica de Controvérsias, Artigo 33, (1): ‘As partes em uma controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.’” (Carta das Nações Unidas, 1945).

organizações não governamentais⁵⁵ que buscam pôr um fim ao conflito de forma pacífica.

2.2.3. *Peacekeeping*

Peacekeeping é um dos instrumentos utilizados pelas Nações Unidas e por outros atores internacionais para a manutenção da paz e da segurança internacionais⁵⁶. Em função, portanto, de ser a manutenção da paz a sua tarefa primordial, torna-se essencial para o desdobramento de uma operação de manutenção da paz um esforço anterior de *peacemaking* que tenha permitido às partes alcançar um cessar-fogo ou um acordo de paz.

Destarte, Paulo Roberto Campos Tarrise da Fontoura define *peacekeeping* como sendo o instrumento da paz que

*[...] trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito*⁵⁷.

As operações de manutenção da paz da ONU são, desse modo, uma iniciativa de 60 anos cujo desenvolvimento se deu rapidamente na década de 1990, como será visto na quarta seção. A forma tradicional, primariamente militar, com a observância de cessar-fogo após conflitos interestatais, evoluiu para a incorporação de modelos complexos constituídos por inúmeros elementos, além

55 United Nations (2008a).

56 United Nations (2008a).

57 FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrise da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília, DF: Funag, 2005. p. 34, grifo nosso.

de militares e civis trabalhando juntos na construção da paz em locais assolados por conflitos armados⁵⁸.

A forma flexível utilizada pelo Conselho de Segurança para tratar de operações de manutenção da paz impede uma definição clara ou uma categorização simples. Contudo, é possível identificar em todas elas três características-chave denominadas de princípios básicos de *peacekeeping*, quais sejam: consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força⁵⁹.

Para todos os efeitos, a definição de operação de manutenção da paz a ser seguida neste trabalho será a apresentada por Eduardo Uziel:

[...] operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandato e a quem se reportam periodicamente; financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz; englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e [mínimo] uso da força⁶⁰.

58 United Nations. General Assembly; Security Council. *Report of the panel on United Nations peacekeeping operations* (Relatório Brahimi). UN doc. A/55/305 – S/2000/809. 21 aug. 2000. Disponível em: <http://unic.or.jp/security_co/pdf/a_55_305_e.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2011. p. 2, § 12.

59 United Nations. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping* (New Horizon). New York, jul. 2009ª. p. 27. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2011.

60 UZIEL (2010, p. 22).

2.2.4. *Peacebuilding*

Peacebuilding é um instrumento recente – reflexo das crises da década de 1990 – que envolve uma série de medidas voltadas para a redução do risco de retomada do conflito a partir do fortalecimento das capacidades nacionais. Trata-se de um processo complexo e de longo prazo que tem como objetivo criar as condições necessárias para uma paz duradoura. Em suma, ele busca tratar o conflito em sua raiz, bem como os problemas estruturais que levaram àquela situação⁶¹.

O momento adequado para o desdobramento do *peacebuilding* é o que sucede ao *peacekeeping*, isto é, o momento em que a paz tornou-se uma realidade (pós-conflito) no contexto intraestatal⁶².

A experiência mostrou que, para se alcançar uma paz autossustentável e duradoura, quatro tarefas devem ser desempenhadas, quais sejam: restabelecer a habilidade do Estado em manter a ordem pública e a segurança; fortalecer o *rule of law* (Estado de Direito)⁶³ e o respeito aos direitos humanos; apoiar a reestruturação de instituições políticas legítimas e um processo participativo que envolva toda a população; e promover a recuperação econômica e social, incluindo o retorno de refugiados e deslocados internos⁶⁴.

Tendo em vista sua relevância para a paz e a segurança internacionais, o Conselho de Segurança e o Comitê Especial da Assembleia Geral para Operações de Manutenção da Paz

61 United Nations (2008a, pp. 13-14).

62 DIEHL, Paul. *Peace operations*. Cambridge, UK: Polity Press, 2010. p. 10.

63 “A evolução da instituição [estatal] acabou culminando no surgimento do Estado de Direito, noção que se baseia na regra de que ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito deve sujeitar-se a ele. A fórmula do ‘rule of law’ prosperou de tal forma que no mundo jurídico ocidental foi ela guindada a verdadeiro postulado fundamental.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008. p. 2).

64 United Nations (2008a, p. 25).

(*General Assembly Special Committee on Peacekeeping Operations*), conscientes de que as Nações Unidas continuariam responsáveis pela assistência aos países durante a transição da guerra para a paz, reconheceram o importante papel desempenhado pelo instrumento de *peacebuilding* em operações complexas⁶⁵.

Nessas operações, o emprego de um instrumento da paz é pré-requisito para o sucesso do outro. Os *peacemakers*, por exemplo, são responsáveis pelo acordo de paz necessário para a missão dos *peacekeepers*⁶⁶ manter um ambiente seguro, o qual é ponto de partida para os esforços dos *peacebuilders* em estabelecer um ambiente pacífico autossustentável e duradouro⁶⁷.

Esse exemplo materializa o ensinamento visto anteriormente, de que os instrumentos da paz se reforçam mutuamente e por isso devem ser utilizados em conjunto, a fim de que o objetivo de uma paz duradoura possa ser alcançado.

2.2.5. *Peace enforcement*

O instrumento de *peace enforcement* envolve a aplicação, com a autorização do Conselho de Segurança e sem o consentimento do Estado objeto da intervenção, de inúmeras medidas coercitivas, inclusive o uso da força militar. Tais medidas buscam restabelecer a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o órgão concluiu haver ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão⁶⁸.

65 United Nations (2000, p. IX). Ver item "3.1.3. *Peacekeeping operation* multidimensional versus *peacebuilding*", na próxima seção deste trabalho.

66 A expressão *peacekeepers* é utilizada no presente trabalho para designar todos os integrantes de uma *peacekeeping operation*. Já o uso da expressão "capacete azul" fica restrito aos militares integrantes de uma missão de paz.

67 United Nations (2000, p. VIII).

68 "Capítulo VII - Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Artigo 39: O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais." (Carta das Nações Unidas, 1945).

Nessas hipóteses, o CSNU poderá contar, quando apropriado, com organizações regionais e agências para o desempenho da ação de *enforcement* regidas por ele⁶⁹.

Ressalte-se, porém, que a delegação a outras entidades não implica a transferência total de poderes, uma vez que tudo o que é delegado pode ser avocado e, nesse sentido, o Conselho de Segurança possui essa prerrogativa⁷⁰.

Em seu distinto documento Agenda para Paz, Boutros-Gahli, defende a natureza de instrumento de paz do *peace enforcement* ao afirmar que, no caso de iniciativas pacíficas não lograrem êxito, as medidas dispostas no capítulo VII devem ser usadas depois de autorizadas pelo Conselho de Segurança, a fim de que se mantenha a paz e a segurança internacionais frente a ameaças e rupturas da paz e atos de agressão⁷¹.

Peace enforcement, portanto, tem a ver com as atividades previstas no capítulo VII da Carta da ONU que permitem ao Conselho de Segurança determinar quais atos constituem ameaça ou ruptura da paz e da segurança internacionais e aplicar medidas de *enforcement* a fim de reprimi-los⁷². Estas se revestem tanto

69 "The Security Council may utilize, where appropriate, regional organizations and agencies for enforcement action under its authority." (United Nations, 2008a, p. 18); "The Panel recognizes that the United Nations does not wage war. Where enforcement action is required, it has consistently been entrusted to coalitions of willing States, with the authorization of the Security Council, acting under Chapter VII of the Charter." (UNITED NATIONS, 2000, p. 10, § 53).

70 SAROOSHI *apud* BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 218).

71 BOUTROS-GHALI (1992, p. 11). Tanto a Doutrina Capstone como o *site* do United Nations Peacekeeping Operations (UNDPKO) no tópico *Peace and security* também consideram o *peace enforcement* como sendo um dos instrumentos de paz disponíveis à atuação da ONU (United Nations, 2008a, 2011d).

72 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 215).

da forma de sanções econômicas, políticas e diplomáticas⁷³ quanto da forma de ações militares⁷⁴.

2.3. Marcos regulatórios concernentes às Operações de Manutenção da Paz

Para o desdobramento de uma operação de manutenção da paz, alguns marcos regulatórios devem ser observados de forma a legitimar o uso desse instrumento de paz. Esses marcos serão vistos a seguir.

2.3.1. Resolução do Conselho de Segurança e mandato

No caso de alguma ameaça à paz ser levada à apreciação do Conselho de Segurança, este poderá decidir pelo desdobramento de uma operação de manutenção da paz como resposta à crise por intermédio de uma resolução. Após as considerações e sugestões do Secretariado⁷⁵, o Conselho de Segurança aprovará uma resolução

73 "Artigo 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. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas." (Carta das Nações Unidas, 1945).

74 "Artigo 42: No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas." (Carta das Nações Unidas, 1945).

75 As tarefas desenvolvidas pelo Secretariado variam desde a administração de *peacekeeping operations* até a elaboração de estudos de direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Integram seu organograma o Office of International Oversight Service, o Office of Legal Affairs, o Department of Political Affairs, o Office for Disarmament Affairs, o Department of Peacekeeping Operations, o Department of Field Support, o Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, o Department of Economical and Social Affairs, o Department for General Assembly and Conference Management, o Department of Public Information, o Department of Safety and Security e o Department of Management (United Nations. Secretariat. *Secretariat structure*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/mainbodies/secretariat/>>. Acesso em: 4 de junho de 2012).

que dará ensejo à criação de uma missão de paz e delineará seu respectivo mandato⁷⁶.

Dentre as previsões contidas no mandato deverão constar, de maneira clara e detalhada, entre outras: as características da *peacekeeping operation*; o papel a ser desempenhado por ela; as tarefas e funções a serem realizadas; o tempo de duração dessa empreitada; a divisão de responsabilidades entre as Nações Unidas e as entidades locais⁷⁷.

O mandato é extremamente relevante, pois serve como bússola para os *peacekeepers*, uma vez que suas previsões orientam o trabalho daqueles envolvidos numa operação de manutenção da paz e permitem que uma paz duradoura seja alcançada ao final do processo.

2.3.2. *Status of forces agreement*

Assim que uma operação de manutenção da paz for autorizada pelo Conselho de Segurança, o Secretário-Geral procurará firmar um *Status of forces agreement* (SOFA) entre as Nações Unidas e o país anfitrião, regulando a presença da Organização no terreno⁷⁸.

O SOFA estabelece os direitos e deveres das forças militares e do pessoal envolvido na *peacekeeping operation* no país anfitrião. Esse acordo baseia-se nos Artigos 104 e 105 da Carta da ONU⁷⁹, que

76 United Nations. Institute for Training and Research. Programme of Correspondence Instruction. *Course of commanding United Nations peacekeeping operations* (Course). New York: Unitar Poci, 2004b. p. 21.

77 United Nations (2004b).

78 United Nations (2004b, p. 26).

79 "Artigo 104: A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos". Artigo 105: "1 - A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos. 2 - 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 com a Organização. 3 - A Assembleia Geral

preveem os privilégios e imunidades de seu pessoal, necessários para o bom desempenho da operação de manutenção da paz⁸⁰.

Dentre as principais previsões constantes do SOFA, estão: o *status* da operação e de seus membros; a responsabilidade criminal e civil, bem como a jurisdição a que serão submetidos os membros da missão de paz; forma de resolução de conflitos e litígios; proteção do pessoal das Nações Unidas; etc.

De modo geral, os princípios e práticas previstos no SOFA apoiam-se no modelo criado pelo Secretário-Geral e apresentado à AGNU em 9 de outubro de 1990⁸¹. No entanto, deve-se ressaltar que, por se tratar de um modelo, os ajustes necessários devem ser feitos a fim de adaptá-lo a cada situação.

2.3.3. *Memorandum of understanding*

O *memorandum of understanding* (MOU) é o contrato firmado entre as Nações Unidas e o TCC com base no modelo de MOU⁸², mas adaptado às especificidades de determinada missão de paz⁸³. Nesse documento, assinado pelo representante da missão permanente do país junto à Organização e pelo Subsecretário-Geral do DPKO,

poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo ou poderá propor aos Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.” (Carta das Nações Unidas, 1945).

80 United Nations (2004b, p. 26).

81 United Nations. *Model status of forces agreement for peacekeeping operations*. Report of the Secretary General. UN docs. A/45/594. 9 oct. 1990. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/254/55/IMG/N9025455.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

82 O modelo de MOU consta de: United Nations. General Assembly. *Manual on policies and procedures concerning the reimbursement and control of contingent-owned equipment of troop/police contributors participating in peacekeeping missions (COE Manual)*. UN docs. A/C.5/60/26, 11 jan. 2006a. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/206/83/PDF/N0620683.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de abril de 2012. chapter 9.

83 United Nations (2004b, p. 131).

ficam estabelecidas as responsabilidades administrativas e logísticas entre a ONU e o país contribuinte⁸⁴.

Além disso, o documento contém regras de conduta a serem seguidas pelos capacetes azuis e o compromisso dos TCCs de exercerem sua jurisdição sobre aqueles que forem responsabilizados por ações criminosas.

Ainda quanto aos aspectos logísticos, ficam definidos os equipamentos fornecidos pelo governo do TCC a serem empregados na missão de paz, bem como as condições gerais de uso, transporte, manutenção e perdas e danos. No que diz respeito ao pessoal enviado à missão, nele constarão as condições de pagamento, acomodação e alimentação, entre outras⁸⁵.

Vale frisar que, no que tocante ao pagamento da tropa, as Nações Unidas repassam o valor acertado para cada um dos soldados ao exército de origem, para que ele efetue o pagamento de seus homens⁸⁶.

2.3.4. Rules of engagement

As *rules of engagement* (ROE) – documento anexo ao MOU – são responsáveis por estabelecer os parâmetros e limites para o emprego da força pelos militares numa operação de manutenção da paz. Elas asseguram que o uso da força observará os propósitos da Carta da ONU, o mandato do Conselho de Segurança, além dos princípios de Direito Internacional, incluído o direito internacional humanitário⁸⁷.

84 Brasil. Ministério da Defesa. *Manual de operações de paz* (MD 33-M-01). 2. ed. Brasília, DF, 2006. p. 26.

85 Brasil (2006).

86 United Nations (2004b, p. 132).

87 United Nations (2004b, p. 234).

As regras de engajamento auxiliam o *Force Commander* da missão de paz na tarefa de implementar os objetivos militares do mandato em consonância com a resolução pertinente do CSNU, observadas a gradação e a proporcionalidade no uso da força⁸⁸.

A elaboração das regras de engajamento fica ao encargo do DPKO, o qual deverá preparar uma minuta de acordo com o mandato da missão. Essa minuta deverá ser revista pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos Jurídicos e enviada para aprovação do Subsecretário-Geral para Operações de Manutenção da Paz. O trabalho final deverá ser analisado conjuntamente pelo *Force Commander* e pelo *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) – chefe da missão –, podendo ser feitas algumas recomendações e mudanças. Tais recomendações serão revistas pelo referido Subsecretário-Geral e por ele aprovadas⁸⁹.

As regras de engajamento deverão ser transmitidas ao efetivo militar e policial da missão de paz antes da chegada ao terreno. Ele deverá ser treinado a partir das previsões das ROE, bem como deverá assimilar e compreender cada item disposto no documento. A preocupação das Nações Unidas com o cumprimento fiel das regras e a intimidade da tropa com suas disposições irá garantir o bom desempenho da missão no terreno, evitando que danos colaterais e excessos sejam cometidos.

2.4. Conclusões parciais

A falta de clareza e consenso acerca da definição do termo a ser utilizado para tratar das iniciativas empregadas pelas Nações Unidas em matéria de segurança internacional dificulta a análise do tema proposto pelo presente trabalho. Em função disso, adotaram-se nesta seção, como marco conceitual, as expressões “operações

88 United Nations (2004b, p. 235).

89 United Nations (2004b).

de manutenção da paz”, “missões de paz” e “*peacekeeping operations*” para designar um dos instrumentos da paz disponíveis à Organização (prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement*) no desempenho de seu papel de guardiã da paz e segurança internacionais.

Numa visão genérica, as *peacekeeping operations* têm como objetivo estabilizar situações de conflito onde haja o consentimento do país anfitrião, por meio da implementação ou monitoramento de acordos de paz ou de cessar-fogo. Além disso, seu desdobramento deve observar uma série de marcos regulatórios responsáveis por delinear seu formato e a maneira como deverá operar.

Num primeiro momento, a resolução do CSNU instituirá a missão de paz e estabelecerá o mandato a ser cumprido pelos *peacekeepers*. O SOFA, por sua vez, irá regular a presença das Nações Unidas no país anfitrião, informando os direitos e deveres das forças militares e do pessoal envolvido na *peacekeeping operation*. Em seguida, o MOU firmado entre a Organização e o TCC tratará da parte logística, inventariando os equipamentos a serem utilizados e estipulando a forma de pagamento dos *peacekeepers*. Por fim, as ROE se encarregarão de estabelecer os parâmetros e limites para o emprego da força pelos militares e policiais no cumprimento do mandato.

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

3.1. Tipos de Operações de Manutenção da Paz

Examinando o histórico das *peacekeeping operations*, é possível distinguir dois períodos bastante distintos em que os ditames da conjuntura internacional levaram a modificações em sua concepção – tipo de conflitos a que se destinam – e, conseqüentemente, em sua execução – tipos de tarefas desenvolvidas. São eles: o período da Guerra Fria e o do pós-Guerra Fria. Desse modo, a partir do pano de fundo histórico será possível identificar as características das missões de paz nesses dois momentos, vistas a seguir.

3.1.1. Operações de Manutenção da Paz tradicionais

No primeiro período – desde a fundação das Nações Unidas até o fim da Guerra Fria –, as operações de manutenção da paz possuíam características essencialmente militares. As missões de paz consistiam no envio de observadores militares e tropas levemente armadas, com a tarefa de observar e supervisionar

acordos de cessar-fogo, fortalecer a confiança entre as partes conflitantes, manter a ordem e criar *buffer zones*⁹⁰.

As *peacekeeping operations* surgiram num ambiente influenciado pelas rivalidades entre os blocos dominantes. Em consequência das divergências entre EUA e União Soviética (URSS), o CSNU ficou paralisado durante esses anos⁹¹, tendo sido empreendidas apenas 13 operações entre 1948 e 1987.

Embora não previstas na Carta da ONU, as *peacekeeping operations* tomaram vida a partir de 1948, quando as Nações Unidas desdobraram sua primeira operação de manutenção da paz no Oriente Médio para tratar de um conflito interestatal. A situação na região era complexa e opunha palestinos e judeus no tocante à criação de um Estado árabe e um Estado judeu, proposta pela AGNU a partir da divisão da Palestina⁹².

As divergências já existentes entre árabes e judeus aumentaram em virtude da divisão proposta, evoluindo para um conflito violento. Frente às hostilidades entre Israel e os árabes palestinos, o Conselho de Segurança clamou para que elas cessassem e autorizou a criação da *United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)*⁹³, por meio da qual foram enviados observadores militares desarmados para a região, com

90 United Nations (2008a, p. 21). *Buffer zones* são delimitações no território que separam as partes em conflito.

91 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *History of peacekeeping*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>>. Acesso em: 23 de maio de 2011.

92 United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO). *UNTSO background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/background.shtml>>. Acesso em: 23 de maio de 2011.

93 United Nations. Security Council. *Resolution 50. 29 may 1948*. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/scres050.htm>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

o mandato de monitorar o armistício firmado entre Israel e seus vizinhos árabes⁹⁴.

Já a primeira operação de manutenção da paz armada empreendida pelas Nações Unidas foi a *United Nations Emergency Force I* (UNEF I), desdobrada de forma bem-sucedida em 1956 para tratar do conflito de Suez⁹⁵. A crise de Suez foi um marco na história das operações de manutenção da paz da ONU, pois promoveu uma mudança fundamental no papel e nos mecanismos da Organização destinados a lidar com ameaças à paz e à segurança internacionais⁹⁶.

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, numa ação unilateral⁹⁷.

Foram inúmeros os esforços diplomáticos empreendidos pelas Nações Unidas no sentido de solucionar a contenda, não tendo sido possível, entretanto, resolver as diferenças entre Israel, Egito, Reino Unido e França, principais interessados no canal⁹⁸.

O Conselho de Segurança, por sua vez, estava paralisado à época, em virtude do poder de veto da URSS. Tal paralisia ensejou a invasão do Egito por Israel, em outubro daquele ano, desencadeando a segunda guerra árabe-israelense da década⁹⁹.

Um dia após a invasão, Reino Unido e França emitiram um ultimato para Egito e Israel exigindo que as forças militares

94 United Nations (2011c).

95 United Nations (2011c).

96 DIEHL (2010, p. 43).

97 DIEHL (2010).

98 DIEHL (2010).

99 DIEHL (2010).

deixassem o canal para que suas tropas assegurassem o direito de passagem. O Egito rejeitou o ultimato¹⁰⁰.

Tendo em vista o impasse, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reuniu-se nos dias 30 e 31 de outubro, a pedido dos EUA, que propunham a condenação das ações israelenses, apoiados pela maioria dos membros do órgão, inclusive pela URSS. No entanto, França e Reino Unido vetaram a proposição dos EUA. Foi então que se decidiu pela aplicação da resolução *Uniting for peace*¹⁰¹, por meio da qual o embate foi transferido para a apreciação da Assembleia Geral¹⁰².

Em 4 de novembro, a Assembleia Geral emitiu a Resolução 998 autorizando o Secretário-Geral a estabelecer uma operação de manutenção da paz para ser encaminhada à região. Tal operação levou o nome de UNEF I e ficou incumbida de monitorar o cessar-fogo e supervisionar a retirada das forças estrangeiras.

Embora limitada pelo mandato, a UNEF I foi consideravelmente inovadora, na medida em que soldados internacionais armados desempenhavam funções específicas em um conflito interestatal, incluindo o monitoramento da retirada de tropas, além de ter

100 DIEHL (2010).

101 De acordo com a Resolução da Assembleia Geral 377/1950 (V) (*Uniting for peace*), no caso do Conselho de Segurança falhar na realização das suas tarefas em função de vetos dos membros permanentes, caberá à AGNU agir em seu lugar. Desse modo, em casos de ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão, a Assembleia Geral poderá fazer recomendações aos seus membros para que medidas coletivas sejam tomadas para a manutenção ou restabelecimento da paz e a segurança internacionais. Vale lembrar que essa resolução foi invocada apenas uma vez na história das operações de manutenção da paz, em 1956, quando a AGNU estabeleceu a UNEF I no Oriente Médio. United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Role of the General Assembly*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/rolega.shtml>>. Acesso em: 25 de maio de 2011g. "If the SC, because of the lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures." (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 50).

102 UZIEL (2010, p. 58).

apresentado características que a transformaram num modelo a ser empregado em crises vindouras¹⁰³.

A importância de Suez consubstancia-se na experiência adquirida com a UNEF I, responsável por fazer com que as Nações Unidas passassem a operar sob o manto de três princípios – consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força (legítima defesa), a serem vistos mais detalhadamente no item 3.2 –, conhecidos como os princípios básicos das operações de manutenção da paz¹⁰⁴.

Do início da década de 1960 até 1970, as Nações Unidas estabeleceram missões de curta duração na República Dominicana (*Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic* – DOMREP), no Oeste da Nova Guiné (*UN Security Force in West New Guinea* – UNSF) e no Yemen (*UN Yemen Observation Mission* – UNYOM), e também autorizaram o desdobramento de missões de paz de longa duração no Chipre (*UN Peacekeeping Force in Cyprus* – UNFICYP), no Oriente Médio (*UN Emergency Force II* – UNEF II) e no Líbano (*UN Interim Force in Lebanon* – UNIFIL)¹⁰⁵.

A operação de manutenção da paz no Congo (*United Nations Operation in Congo* – ONUC), desdobrada em 1960, foi a primeira missão de paz de larga escala – cerca de 20 mil militares foram empregados – autorizada pelas Nações Unidas.

103 DIEHL (2010, pp. 42-43).

104 “UNEF provided the model for traditional *peacekeeping* operations, which show the following distinguishing traits: (1) They are composed of military personnel put at the disposal of the UN by member States and deployed in a trouble area with the consent of the territorial State. (2) They are generally under the exclusive authority of the SC (but can occasionally be under the authority of the GA, as happened with the creation of the UNEF). The SC therefore bears responsibility for their overall political direction. In addition, their executive direction and command is entrusted to the UN Secretary-General, while command on the ground is given to the Chief of mission. (3) They have no power of military coercion, but can resort to arms only in self-defense. (4) They are always requested to act in a neutral and impartial way. (5) They are financed through the budget of the Organization.” (CASSESE, 2005, p. 344).

105 United Nations (2011c).

A *peacekeeping operation* foi desdobrada para estabilizar a situação resultante da declaração de independência do Congo, ex-colônia belga, em 30 de junho de 1960. Nos dias que se seguiram à declaração, uma desordem sem precedentes tomou conta do país, ocasionando o envio de tropas belgas ao terreno sem autorização do governo congolês com o intuito de restaurar a ordem e proteger os cidadãos belgas que lá viviam.

O mandato inicial da ONUC previa a assistência na retirada das forças belgas do terreno congolês, auxílio ao governo local para a manutenção da ordem e prestação de auxílio técnico. Em seguida, seu mandato foi modificado¹⁰⁶, passando a incluir tarefas mais pretensivas, tais como a manutenção da integridade territorial e da independência política do Congo, prevenção de uma escalada para guerra civil, remoção de militares estrangeiros, paramilitares e mercenários do país.

Aquela missão chamou a atenção para os riscos de se estar presente em regiões tomadas pela guerra. Na ocasião, 250 militares morreram enquanto serviam à ONUC, incluindo o Secretário-Geral das Nações Unidas à época, Dag Hammarskjöld¹⁰⁷.

A partir dos exemplos vistos anteriormente, pode-se concluir que as operações de manutenção da paz tradicionais têm seus esforços voltados para tratar de conflitos deflagrados entre Estados, desempenhando, para tanto, tarefas primariamente militares, como observação e monitoramento de cessar-fogo ou acordo de paz, não obstante a mudança das condições locais, que acaba exigindo mandatos mais adequados para a nova realidade¹⁰⁸.

106 United Nations. Security Council. *Resolution S/RES/161*. 21 feb. 1961. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2bc1c.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

107 United Nations (2011c).

108 "The United Nations Operations in Congo represents the first remarkable exception concerning the use of force only in self-defense: the SC authorized ONUC to use force 'if necessary, in the last resort' to prevent 'the occurrence of civil war in the Congo' (Resolution 161/1961) and later on to arrest

Da experiência adquirida no decorrer dos 40 anos que separam a criação da ONU do fim da Guerra Fria, concluiu-se que o consentimento do país anfitrião, outorgado por governos legítimos, era fundamental para o sucesso da missão de paz, uma vez que a entrada de tropas estrangeiras no território de um Estado configura uma situação de anormalidade, por princípio indesejável para seus habitantes, além de limitar a soberania nacional. Concluiu-se, também, que o uso da força deveria ser restringido à autodefesa da tropa e a imparcialidade deveria ser um dogma a ser seguido¹⁰⁹.

Tendo em vista a importância dessas missões de paz para a humanidade e dos ganhos trazidos para a estabilidade mundial, em 1988 os *peacekeepers* das Nações Unidas foram agraciados com o Prêmio Nobel da Paz pelas contribuições à concretização de um dos objetivos fundamentais das Nações Unidas: a manutenção da paz e segurança internacionais¹¹⁰.

Entretanto, uma derradeira e importante questão deve ser discutida acerca das *peacekeeping operations* tradicionais. Não obstante sua relevância, muitas vezes 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 e, por essa característica, as missões de paz tradicionais comumente permanecem no terreno por 10, 20, 30 ou até mesmo 50 anos¹¹¹, favorecidas ainda pelo seu baixo custo e pela facilidade

and bring to detention foreign military and paramilitary personnel and mercenaries (Resolution 169/1961)." (CASSESE, 2005).

109 FONTOURA (2005, p. 68).

110 United Nations (2011c).

111 Um exemplo a ser citado é a *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP), instituída pela Resolução 186 (1964), de 4 de março, em andamento até hoje.

política em se manterem, sem que um acordo seja alcançado entre as partes¹¹².

3.1.2. Operações de Manutenção da Paz multidimensionais

Após a queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, o Conselho de Segurança recuperou sua importância como o principal órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais das Nações Unidas e as operações de manutenção da paz ganharam volume. O desmantelamento da URSS e a consequente primazia de apenas uma visão de mundo permitiram o desbloqueio da capacidade decisória do CSNU e a escolha das *peacekeeping operations* como instrumento principal para a manutenção da paz e segurança internacionais, e também para a proteção dos direitos humanos¹¹³.

Prova da efervescência das operações de manutenção da paz são as 35 operações desdobradas durante a década de 1990, frente às 13 empreendidas no período de 1948 a 1987¹¹⁴. Tal estatística justifica-se pela mudança na natureza dos conflitos percebida a partir desse momento e, também, pelos impulsos internacionais de promoção da democracia e dos direitos humanos endossados

112 United Nations (2008a).

113 “Desde o início da década de 1990, ao lado de declarações oficiais de alguns países em defesa da intervenção, visando a proteção internacional dos direitos humanos [...] cumpre assinalar o desenvolvimento de nova atuação do Conselho de Segurança da ONU, no sentido de determinar operações de uso da força armada, sob a égide da organização, para a proteção de direitos fundamentais.” (ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 316).

114 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Honouring 60 years of United Nations peacekeeping operations: 1990s*. 2008b. Disponível em: <<http://www.un.org/events/peacekeeping60/1990s.shtml>>. Acesso em: 14 de maio de 2011.

pelos países desenvolvidos, que viam as missões de paz como um instrumento eficiente para esse fim¹¹⁵.

Com o fim da Guerra Fria, portanto, saem do primeiro plano os conflitos ideológicos e ascende uma gama variada de antagonismos que permaneciam subjacentes e que passaram a eclodir em várias regiões do planeta. A falência das ideologias deixou órfãs muitas nações, que passaram a buscar desesperadamente novos pontos de referência, dando espaço para a manipulação de diferenças históricas, culturais e étnicas com o objetivo final de forjar alianças e obter vantagens políticas¹¹⁶.

Esse novo cenário deu ensejo a diversos conflitos étnicos, religiosos e culturais, os quais passaram a exigir maior esforço da ONU para sua resolução, bem como uma nova concepção doutrinária e organizacional para as missões de paz.

Desta sorte, pode-se afirmar que a partir da década de 1990 o contexto estratégico das operações de manutenção da paz mudou consideravelmente: agora, o foco dos conflitos eram países pobres, onde a capacidade do Estado era fraca e os beligerantes eram motivados por ganhos econômicos e por disputas de poder.

Enquanto o fim da Guerra Fria coincidia com o declínio geral na incidência de conflitos interestatais no globo, o Conselho de Segurança trabalhava mais ativamente na resolução de conflitos armados internos que passavam a constituir a grande maioria das guerras atuais¹¹⁷.

Em virtude do amplo espectro das novas ameaças, o CSNU passou a adotar critérios cada vez mais maleáveis para definir o

115 UZIEL (2010, p. 56).

116 BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países*. São Paulo: Perspectiva, 2009. p. 93.

117 United Nations (2008a, pp. 21-22).

que constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais e a consequência disso foram operações de manutenção da paz mais flexíveis e com diferentes configurações¹¹⁸.

As *peacekeeping operations* empreendidas num contexto de conflito interno depararam com um terreno desafiador. O Estado não tinha capacidade de prover segurança aos seus cidadãos nem de manter a ordem pública, uma vez que focos de violência espalhavam-se por todo o país. A infraestrutura básica, por sua vez, era inexistente, pois havia sido destruída pelo conflito. Ademais, grande parte da população sofria com os deslocamentos internos e a busca por refúgio em países vizinhos. Por fim, a divisão da sociedade em etnias, religiões ou linhas regionais impedia a chegada a um consenso. O resultado da soma desses fatores foi a violação massiva de direitos humanos e a consequente dificuldade na reconciliação nacional¹¹⁹.

Foi nesse contexto que as *peacekeeping operations* perderam seu caráter tradicional, primariamente militar, com a observação de cessar-fogo em situações de pós-conflitos interestatais, e deram espaço para a incorporação de modelos complexos, as chamadas operações de manutenção da paz multidimensionais¹²⁰.

As *peacekeeping operations* multidimensionais são desdobradas tendo como objetivo não apenas manter a paz e a segurança, mas facilitar o processo político; proteger civis; auxiliar no processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes às forças oficiais; organizar eleições; proteger e promover os direitos humanos; apoiar e criar instituições

118 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *What is peacekeeping?* Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>>. Acesso em: 30 de maio de 2011.

119 United Nations (2008a, p. 22).

120 United Nations (2000, p. 2, § 12).

governamentais legítimas e efetivas, bem como instituir o *rule of law*¹²¹.

Com essas novas tarefas e com os novos objetivos assumidos, vê-se que as operações de manutenção da paz multidimensionais passaram a atuar sob os preceitos do *peacebuilding*, só que de maneira preliminar, buscando com isso preparar o terreno para que esforços mais efetivos de *peacebuilding* lograssem êxito ao estabelecer uma paz duradoura.

Os custos financeiros e de pessoal da missão de paz multidimensional, bem como os riscos a que se sujeitam os *peacekeepers*, são muito maiores do que nas operações de manutenção da paz tradicionais. Ademais, a complexidade das tarefas e a volatilidade da situação no terreno passaram a ser uma certeza. Com isso, pode-se afirmar que, desde o fim da Guerra Fria, tal complexidade e a expedição de mandatos arrojados têm sido a regra e não a exceção¹²².

Outra inovação trazida pelas operações de manutenção da paz multidimensionais é a presença de outros personagens no quadro de *peacekeepers*, não mais se restringindo à participação militar. Foram acrescentados ao quadro: administradores; economistas; policiais; peritos legais; especialistas em desminagem; observadores eleitorais; monitores de direitos humanos; especialistas em instituições de governo; e trabalhadores humanitários¹²³.

Destarte, diferentemente do modelo tradicional, as operações multidimensionais desempenham papel ativo nos esforços políticos de buscar uma solução para o conflito, além de lançarem mão de “bons ofícios”, promover a reconciliação e criar a paz necessária

121 United Nations (2011h, 2008a, p. 23).

122 United Nations (2000, p. 3, § 18).

123 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Post cold-war surge*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>>. Acesso em: 13 de maio de 2011.

para o instrumento de *peacebuilding*. Para tanto, é necessário o cumprimento de diferentes tarefas e o trabalho conjunto de diferentes especialistas.

Não obstante a complexidade dessas missões de paz, tanto o consentimento quanto a imparcialidade e o uso da força – agora com algumas nuances¹²⁴ a serem vistas no item 3.2.3 – continuam sendo princípios básicos e obrigatórios das *peacekeeping operations*.

3.1.3. *Peacekeeping operation multidimensional versus peacebuilding*

Como visto anteriormente, até o fim da Guerra Fria as operações de manutenção da paz das Nações Unidas tinham, em sua maioria, o papel tradicional de monitoramento de cessar-fogo em conflitos interestatais e nenhuma responsabilidade de *peacebuilding*¹²⁵.

No entanto, essa realidade mudou a partir do início da década de 1990, com a mudança da natureza dos conflitos, momento em que as missões de paz passaram a ser conjugadas com *peacebuilding* e levadas a cabo em terrenos de conflitos intraestatais, caracterizando as missões de paz ditas multidimensionais.

A íntima relação entre esses dois instrumentos de paz e o reconhecimento – pelo Conselho de Segurança e pelo Comitê Especial da Assembleia Geral para Operações de Manutenção

124 Não obstante o exemplo da ONU, foi a partir da década de 1990 que o uso da força passou a ser autorizado não apenas em caso de legítima defesa. "More recently, the SC radically turned the nature of the *peacekeeping operation* in Somalia which thus was transformed from UNOSOM I into UNOSOM II), endowing it with enforcement powers under Chapter VII of the Charter (Resolution 814/1993). Through resolution 836 adopted in June 1993, also authorizes UNPROFOR (the *peacekeeping operation* deployed in the territory of Bosnia and Herzegovina), 'acting in self-defense, to take the necessary measures, including the use of force, to reply to bombardments against the safe areas by any of the parties.'" (CASSESE, 2005, p. 344).

125 United Nations (2000, p. 3, § 17).

de Paz – da importância do *peacebuilding* para o sucesso das *peacekeeping operations*¹²⁶ justificam o presente item, na medida em que a relação se consagra como uma prática aceita e que, por conseguinte, requer uma clara delimitação das atividades desenvolvidas por cada instrumento.

O objetivo dos *peacekeepers*, quando desdobrada uma operação de manutenção da paz, é estabelecer um ambiente seguro e estável que permita aos *peacebuilders* trabalharem por uma paz duradoura e autossustentável¹²⁷. Esse trabalho em parceria é que garante aos *peacekeepers*, além do sucesso na empreitada, sua “passagem de volta”, pois, mantida a segurança local, os *peacekeepers* deixam o terreno para a chegada dos *peacebuilders*¹²⁸.

Para tanto, as atividades desenvolvidas pelos *peacekeepers* são uma antecipação limitada daquelas que virão a ser efetivamente colocadas em prática pelos *peacebuilders*. As missões de paz, lembre-se, não são talhadas, tampouco equipadas para desempenhar o papel de promoção da paz num longo prazo. Dessa sorte, devem desempenhar papéis preliminares de *peacebuilding* com foco na preparação do terreno para a chegada dos atores responsáveis pela paz duradoura¹²⁹.

Nesse sentido, não obstante a falta de financiamento e *expertise* técnica necessária para a implementação de programas de *peacebuilding*, o Conselho de Segurança atribui aos *peacekeepers* as tarefas de desarmar, desmobilizar e reintegrar ex-combatentes às forças oficiais nacionais; desenvolver tarefas de desminagem; reformar o setor de segurança; desempenhar atividades relacionadas ao *rule of law*; proteger e promover os direitos humanos; prestar

126 United Nations (2000).

127 United Nations (2000).

128 United Nations (2000, p. 5, § 28).

129 United Nations (2008a, p. 29).

assistência eleitoral; além de apoiar a restauração da autoridade do Estado¹³⁰.

No que diz respeito às atividades relacionadas ao *rule of law*, devem ser destacadas aquelas que se destinam à reforma do setor de segurança, à reforma e treinamento da polícia nacional e/ou das forças armadas e ao fortalecimento do sistema judiciário nacional¹³¹.

Já no tocante à promoção e proteção dos direitos humanos, a participação ativa dos *peacekeepers* é de extrema importância para o processo de pacificação, tendo em vista o fato de o abuso e a violação desses direitos constituírem a causa primeira dos conflitos modernos e, também, a consequência deles. Assim, a atuação dos *peacekeepers* nesse sentido é tarefa primordial e essencial, sem a qual um ambiente seguro jamais será alcançado¹³².

Do exposto, conclui-se que as atividades desenvolvidas pelos instrumentos da paz *peacekeeping* e *peacebuilding* se misturam. No entanto, deve-se notar que as pretensões dos *peacekeepers* são de curto prazo (paz momentânea) e focadas na preparação do terreno para que as pretensões dos *peacebuilders* possam desenvolver-se em logo prazo (paz duradoura).

3.2. Princípios das Operações de Manutenção da Paz (*Holly Trinity*)

A expressão *holly trinity* foi cunhada por Alex Bellamy e Paul Williams¹³³ para designar os três princípios básicos, interdependentes e imprescindíveis a uma operação de manutenção

130 United Nations (2008a, p. 26).

131 United Nations (2008a, p. 27).

132 United Nations (2008a).

133 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 173).

da paz, quais sejam: o consentimento, a imparcialidade e o uso mínimo da força – frutos da experiência da UNEF I¹³⁴.

Embora as operações de manutenção da paz tenham evoluído significativamente no decorrer das últimas décadas, esses princípios básicos continuam a nortear as missões de paz, sejam elas tradicionais ou multidimensionais¹³⁵.

3.2.1. Consentimento

O requisito número um para que uma operação de manutenção da paz se desenvolva é o consentimento conferido pelo Estado anfitrião e/ou pelas partes conflitantes. O consentimento traduz a concordância dos envolvidos no conflito armado quanto à presença da missão de paz em seu território e as condições para tanto (SOFA e ROE), além das tarefas (mandato) a serem executadas pelos *peacekeepers* no dever de manutenção da paz local.

Nesse sentido, o que se espera das partes é o comprometimento com o processo de paz, bem como a aquiescência quanto às previsões do mandato. Sem o consentimento, as missões de paz correm o risco de se tornarem parte do conflito e de serem atraídas para ações de *enforcement*, afastando-se, portanto, do papel intrínseco cabível a tais missões¹³⁶.

No cumprimento do mandato, os *peacekeepers* devem trabalhar para que o consentimento não seja perdido, lembrando que a falta de confiança entre as partes num ambiente de pós-conflito pode, muitas vezes, tornar o consentimento incerto e instável. Desse modo, eles devem colaborar para que essa incerteza não paire sobre a missão de paz por meio do comprometimento

134 UZIEL (2010).

135 United Nations (2008a, p. 31).

136 United Nations (2008a, p. 32).

com o processo de paz e com o respeito à história, aos costumes e à cultura local¹³⁷.

Outro fator importante a ser levado em consideração é a noção de que o consentimento concedido pelas partes em confronto não garante o consentimento por parte da população. Portanto, a missão deve ter a capacidade política e analítica, recursos operacionais e vontade de gerenciar situações nas quais não haverá consentimento local¹³⁸.

É também por esse motivo que os *peacekeepers* devem fazer de sua presença no terreno uma presença legítima, em que o uso da força é utilizado de forma proporcional, em que o respeito à população civil e aos direitos humanos é um dever seguido por todos e a cultura e as necessidades locais são valorizadas. A aceitação de uma autoridade como legítima é imperiosa, pois implica o consentimento, por parte da população, de que as ações empreendidas por aquela autoridade têm razão de ser¹³⁹.

No que toca à natureza das missões de paz e sua relação com o consentimento, as operações de manutenção da paz tradicionais – empreendidas essencialmente em conflitos interestatais – contam com dois lados divergentes bem definidos, o que facilita a identificação das partes legítimas do conflito e, conseqüentemente, quem deve conferir o consentimento. Já no caso das *peacekeeping operations* multidimensionais, a identificação de tais partes é difícil em virtude da diversidade de interesses e grupos envolvidos, tendo aquelas, muitas vezes, de se basear num consentimento parcial¹⁴⁰

137 United Nations (2008a, p. 33).

138 United Nations (2008a).

139 HAMMOND, James W. [Tenente-coronel]. "Legitimidade e operações militares". *Military Review* (edição brasileira), Fort Leavenworth, KS, t. LXXXVIII, n. 6, p. 23, nov./dec. 2008.

140 CASSESE (2005, p. 345).

ou na definição, pelo Conselho de Segurança e pelo Secretariado, de quem é parte no conflito¹⁴¹.

Apesar das dificuldades oferecidas pelos diferentes tipos de conflito, a estatística referente à importância do consentimento para o sucesso de uma *peacekeeping* é positiva. No pós-Guerra Fria, as missões de paz tradicionais desdobradas com o consentimento dos beligerantes reduziu a probabilidade de guerra em 86%. No caso das missões multidimensionais empreendidas em regiões de violência prolongada e nas quais o consentimento é instável, a probabilidade manteve-se acima dos 50%¹⁴².

3.2.2. Imparcialidade

A imparcialidade é crucial para a manutenção do consentimento e cooperação das partes envolvidas, na medida em que assegura a implementação justa dos mandatos, sem prejudicar ou beneficiar determinada parte do conflito¹⁴³. A postura imparcial, portanto, garante a lisura da *peacekeeping operation*.

Descrita de outra maneira, a imparcialidade significa que as operações de manutenção da paz não são desdobradas com o intuito de ganhar a guerra em nome de uma das partes do conflito, mas têm como objetivo ajudá-las a alcançar a paz¹⁴⁴.

É importante notar, entretanto, que imparcialidade não se confunde com neutralidade. As missões de paz devem ser imparciais no tratamento com as partes em conflito, mas nunca neutras na execução de seus mandatos. Nesse sentido, a analogia entre a ação imparcial requerida ao pessoal envolvido na missão de

141 UZIEL (2010, p. 23).

142 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 1).

143 United Nations (2008a).

144 UZIEL (2010, p. 22-23).

paz e a atuação de um juiz de futebol é bastante elucidativa. Mesmo imparcial, o juiz não deixa de penalizar infrações e, assim como ele, os *peacekeepers* não devem aceitar práticas contrárias ao mandato ou que violem normas internacionais ou princípios concernentes às operações de manutenção da paz¹⁴⁵.

Por fim, a relevância da imparcialidade justifica-se a partir do momento em que sua não observância pode minar a credibilidade e a legitimidade da *peacekeeping operation*, podendo levar à perda do consentimento¹⁴⁶.

3.2.3. Mínimo uso da força

O princípio do uso da força somente em caso de legítima defesa data da primeira operação de manutenção da paz armada empreendida pelas Nações Unidas, a UNEF I (1956), tendo-se estendido até início da década de 1990¹⁴⁷. A ideia consubstanciada nesse princípio é a de que as missões de paz não são ferramentas de *enforcement*. Entretanto, atualmente é amplamente reconhecido que a força poderá ser usada em nível tático¹⁴⁸, com a autorização do

145 United Nations (2008a).

146 United Nations (2008a).

147 Salvo algumas exceções, como foi o caso do Congo.

148 O *Manual de campanha: operações (C 100-5)* do Ministério do Exército estabelece que, no âmbito do Teatro de Operações Terrestres (TOT), ocorrem as campanhas (nível estratégico-operacional) e as batalhas (nível tático) (BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. *Manual de campanha: operações (C 100-5)*. 3. ed. Brasília, DF, 1997. pp. 3-21). Dentro dessa ideia, a batalha, então, travada num nível tático, pressupõe que o uso da força seja orientado por regras de engajamento que estabelecem as condições de seu emprego para aquela determinada situação, isto é, para aquela determinada batalha. Nesse diapasão, no caso das operações de manutenção da paz – hipótese de ação em nível tático – as ações são guiadas pelas regras de engajamento, justificando-se o emprego da força apenas “em situações de extrema necessidade” (Brasil. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. *Manual de campanha: operações de manutenção de paz*. 2. ed. Brasília, DF, 1998. pp. 4-11).

Conselho de Segurança, para legítima defesa, defesa do mandato, defesa da população civil ou do pessoal envolvido na missão¹⁴⁹.

A ampliação do escopo do uso da força deve-se às experiências malsucedidas da década de 1990, a serem vistas na quarta seção que não contaram com a autorização do uso da força proporcional à hostilidade do ambiente e, portanto, não impediram massacres e genocídios.

Em virtude da experiência passada e do fato de as operações de manutenção da paz multidimensionais serem desdobradas em terrenos onde há a presença de milícias, gangues e *spoilers*¹⁵⁰ que impedem o processo de paz ou ameaçam a população civil, a postura adotada pelas Nações Unidas mudou.

O Conselho de Segurança concedeu às operações de manutenção da paz mandatos robustos, autorizando os *peace-keepers* a usar *all necessary means*¹⁵¹ para deter tentativas de desfazer o processo político, proteger civis sob iminente ameaça de ataque físico e para assistir autoridades nacionais na manutenção do direito e da ordem¹⁵².

A proteção de civis, vale a ressalva, tornou-se gênero de primeira necessidade na rotina das operações de manutenção da paz, uma vez que os civis constituem grande parte das baixas em conflitos internos. Em virtude dessa realidade, a maioria das missões de paz multidimensionais tem previsto em seus

149 United Nations (2008a, p. 34).

150 Grupos que não respeitam o comprometimento com o processo de paz ou minam o acordo de paz por meio de atos violentos (United Nations, 2000, p. 4, § 21).

151 Mesmo questões cruciais podem ser vítimas de manipulação linguística em busca do consenso. "Caso notório de ambiguidade foi o da Resolução 678 (1990), em que se utilizou a expressão 'to use all necessary means' porque a URSS quis evitar o termo 'uso da força'" (UZIEL, 2010, p. 121) A partir dessa resolução, portanto, a expressão *all necessary means* tornou-se um substituto a uso da força.

152 United Nations (2008a).

mandatos a autorização do CSNU para o emprego da força, com esse objetivo¹⁵³.

O uso da força passou, portanto, a ser mais flexível e diferenciado para cada operação, sendo regulado pelas ROE específicas para cada mandato. As ROE, como visto anteriormente, encarregam-se de traduzir para o plano operacional militar os mandatos adotados na decisão política e, ao fazê-lo, fixam os limites, circunstâncias e objetivos em que os militares poderão ou deverão usar seus armamentos.

A preocupação com o uso indiscriminado da força reside no fato de ela apresentar uma série de implicações políticas que requer um juízo de valor quando do seu emprego, tais como: percepção local; impacto humanitário; gradação da força; segurança do pessoal da missão; proteção de civis; e possíveis danos colaterais¹⁵⁴.

Além disso, o emprego da força de forma desnecessária, indevida ou fora de proporção mina a legitimidade, o consentimento e, conseqüentemente, a eficácia da missão de paz¹⁵⁵. Frise-se, ainda, que, não obstante a perda de confiança por parte da população local, o excesso no uso da força desestimula a comunidade internacional a apoiar a iniciativa das Nações Unidas.

Desta sorte, as *peacekeeping operations* devem empregar a força como medida de última instância, isto é, quando outros métodos persuasivos tiverem falhado. Nesse diapasão, a força deve ser sempre calibrada, precisa, proporcional e apropriada, seguindo o princípio da mínima força necessária para se alcançar o objetivo¹⁵⁶.

153 United Nations (2008a, p. 24).

154 United Nations (2008a, p. 35).

155 HAMMOND (2008, p. 24).

156 United Nations (2008a).

3.3. *Peacekeeping Operations Robustas versus Peace Enforcement*

Como visto no item anterior, frente à complexidade das tarefas desenvolvidas numa operação de manutenção da paz multidimensional e à dificuldade de implementação dos mandatos em virtude das inúmeras variáveis de uma missão de paz – em especial do desinteresse de milícias e gangues em contribuir para o processo pacífico –, o Conselho de Segurança optou por dotar as *peacekeeping operations* robustas do uso da força para o cumprimento das previsões do mandato, principalmente no que diz respeito à proteção de civis.

O presente item tem como objetivo, portanto, diferenciar as *peacekeeping operations* robustas das ações de *peace enforcement* à luz do uso da força empregado por cada instrumento da paz e do consentimento do Estado anfitrião/partes do conflito quanto à presença das Nações Unidas em seu território.

Embora a linha que divide as operações de manutenção da paz robustas e as operações de *peace enforcement* seja tênue, há importantes diferenças a serem destacadas. Primeiramente, enquanto as robustas envolvem o uso da força em nível tático, as últimas empregam a força em nível estratégico¹⁵⁷, o que normalmente é proibido aos Estados-membros, de acordo com o Artigo 2 (4) da Carta da ONU¹⁵⁸, exceto quando autorizado pelo

157 PINTO, José Carlos. "Introdução à arte operacional". *Revista Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 8, pp. 47-62, dez. 2006. Segundo Clausewitz (*apud* PINTO, 2006, p. 50), uma ação em nível *operativ* (estratégico) refere-se ao "uso ou coordenação dos engajamentos para a consecução dos objetivos da guerra". Neste sentido, Jomini (*apud* PINTO, 2006, p. 50) diz que estratégia corresponde "à arte de bem dirigir as forças sobre o teatro de guerra, seja para a invasão de um país, seja para a defesa de seu próprio". O nível estratégico, portanto, "ocorre em âmbito nacional, na esfera das Forças Armadas ou do Teatro de Guerra, acima e além da área do Teatro de Operações Terrestre, abrangendo a conduta de toda a Guerra no seu sentido mais amplo" (Brasil, 1997, pp. 3-3, grifo nosso).

158 "Artigo 2, (4): A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: 4 - Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência

Conselho de Segurança. Além disso, as *peacekeeping operations* robustas só têm seu desdobramento autorizado após expresso o consentimento pelo Estado anfitrião/partes em conflito quanto à presença da missão em seu território, diferentemente do *peace enforcement*, que não exige essa anuência¹⁵⁹.

Importante salientar que, por meio do uso pró-ativo da força na defesa dos mandatos, as missões de paz multidimensionais conseguem garantir a segurança local e, com isso, criam um ambiente propício para a entrada dos *peacebuilders* responsáveis pelas iniciativas pacíficas de longo prazo¹⁶⁰. O mesmo não se passa com as ações de *peace enforcement*¹⁶¹, cujo objetivo é cessar as hostilidades armadas e não preparar o terreno para uma paz duradoura, papel de outros instrumentos de paz¹⁶².

Sendo assim, a partir da análise tecida anteriormente acerca da mudança na natureza dos conflitos a partir da década de 1990, do papel a ser desempenhado pelos *peacekeepers* e das novas exigências a eles impostas, vê-se que as *peacekeeping operations* robustas são a regra nos dias de hoje. Frente ao poderio bélico e à crueldade das milícias, o uso da força pelos *peacekeepers* mostrou-se imperioso para o sucesso das operações de manutenção da paz multidimensionais.

Vale destacar que, não obstante as diferenças entre esses dois instrumentos de paz, sua interdependência verifica-se na medida em que a falta de consentimento para o desdobramento

política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas." (Carta das Nações Unidas, 1945).

159 United Nations (2008a, p. 19).

160 United Nations (2008a).

161 A Guerra da Coreia foi o primeiro exemplo de *peace enforcement* ocorrido durante a Guerra Fria (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 83).

162 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 2).

de uma missão de paz robusta por parte de um Estado que atente contra seus nacionais não impedirá a atuação da comunidade internacional por intermédio das ações de *peace enforcement*.

3.4. Fundamentação jurídica das Operações de Manutenção da Paz

Apesar das controvérsias que rondam as decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, este goza de grande legitimidade internacional. Conforme ensina Uziel,

[...] não se trata aqui de uma legitimidade jurídica ou moral, mas antes política, baseada no apoio que uma decisão recebe dos Estados-membros e no custo em que incorrem aqueles que a desrespeitam. A legitimidade do CSNU não deriva das crenças subjetivas dos atores internacionais sobre o caráter do órgão – até porque sua estrutura (veto, disparidade entre membros) é questionada constantemente. Mas todos reconhecem que o órgão estabelece normas, sobretudo para o uso da força, e que violá-las implica superar significativos obstáculos. Mesmo os P-5 preferem recorrer ao CSNU, ainda que paguem preço alto para obter decisões, porque o órgão serve de barômetro do que é factível internacionalmente e pode operacionalizar a execução das decisões¹⁶³.

Desta sorte, a legitimidade internacional que engloba de maneira genérica as decisões do Conselho de Segurança se aplica, em consequência, ao desdobramento das *peacekeeping operations*, como informa a Doutrina Capstone:

[...] the international legitimacy of a United Nations peacekeeping operation is derived from the fact that

163 UZIEL (2010, p. VII).

*it is established after obtaining a mandate from the United Nations Security Council, which has primary responsibility for the maintenance of international peace and security*¹⁶⁴.

Como sabido, a Carta da ONU não explicita nem faz menção às operações de manutenção da paz. Isso porque, em virtude da oposição dos blocos divergentes durante a Guerra Fria, não foi possível o acordo político necessário para dar cumprimento à previsão do Artigo 43 do referido documento, o qual previa a criação de um Exército das Nações Unidas como ferramenta para o projeto de segurança coletiva. A impossibilidade de se chegar a um consenso deu ensejo ao surgimento *ad hoc* do mecanismo inovador das *peacekeeping operations*¹⁶⁵.

Jiménez de Arachega *apud* Mello¹⁶⁶ afirma que as operações de manutenção da paz são uma criação *praeter legem* resultante dos “poderes implícitos” da ONU para realizar seus objetivos. Roberts *apud* Bellamy e Williams¹⁶⁷ acrescenta que as missões de paz sempre foram interpretadas como parte do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, mas nunca contaram com previsão expressa.

O Artigo 1, (1) da Carta da ONU traz o objetivo principal da Organização, motivador, inclusive, de sua criação. O artigo dispõe que é propósito da ONU “manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, *coletivamente, medidas efetivas* para evitar

164 United Nations (2008a, p. 37).

165 CASSESE (2005, p. 339).

166 MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 667. Em 1962, a Corte Internacional de Justiça proferiu um parecer consultivo referente ao *Certain Expenses case*, no qual asseverou caber ao Conselho de Segurança o poder implícito de estabelecer uma *peacekeeping operation* (United Nations Peacekeeping Law Reform Project, 2011, p. 11).

167 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 49).

ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz [...]”¹⁶⁸. A possibilidade de se lançar mão de medidas coletivas para concretização do propósito descrito acima é utilizada como a base legal para as operações de manutenção da paz¹⁶⁹.

A tarefa de zelar pela paz e segurança internacionais é atribuída ao Conselho de Segurança pela Carta da ONU¹⁷⁰, sendo ele o responsável por decidir quais *medidas efetivas* devem ser aplicadas para a execução de sua tarefa. Para tanto, os capítulos VI, VII e VIII encarregam-se de oferecer um rol de medidas úteis para a concretização desse objetivo. O capítulo VI cuida das medidas pacíficas que podem ser consentidas pelas partes beligerantes; o capítulo VII trata das medidas impositivas, enquanto o capítulo VIII prevê a relação da ONU com organizações regionais.

As operações de manutenção da paz estavam, tradicionalmente, associadas ao capítulo VI da Carta. Entretanto, o Conselho de Segurança não precisa referir-se a um capítulo específico da Carta da ONU para editar uma resolução que autorize o desdobramento de uma *peacekeeping operation*. Fiel a essa ideia, o órgão não invocou até hoje o capítulo VI como fundamento de suas resoluções¹⁷¹.

Tendo em vista a evolução da natureza dos conflitos e as dificuldades apresentadas no terreno, com a constante violação de direitos humanos e dos acordos de paz, a presença de milícias, mercenários e *spoilers* oferecendo resistência ao processo de paz, os *peacekeepers* viram-se cada vez mais acuados e impossibilitados de dar cumprimento às previsões do mandato. Em virtude dessa

168 Carta das Nações Unidas (1945, grifo nosso).

169 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 47).

170 “Artigo 24: No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII.” (Carta das Nações Unidas, 1945).

171 United Nations (2008a).

potencial ameaça, o CSNU passou a adotar o capítulo VII em suas resoluções, autorizando o uso da força pelos capacetes azuis quando o Estado for incapaz de manter a segurança e a ordem pública em seu território¹⁷², permitindo, assim, que o mandato, a população civil e o pessoal envolvido na missão fossem protegidos.

Frise-se que o uso das medidas impositivas previstas no capítulo VII requer do Conselho de Segurança a clara identificação do que configura ameaça à paz e segurança internacionais. Quando da elaboração da Carta da ONU, a expectativa quanto à previsão de ameaça era de que se trataria de agressão praticada por um Estado em relação a outro. Com o passar do tempo, entretanto, o Conselho de Segurança identificou um número crescente de hipóteses que poderiam ser consideradas como ameaças¹⁷³.

A primeira relação entre violação de direitos humanos e ameaça à paz internacional foi estabelecida como recurso para combater a política de *apartheid* praticada pelo governo da África do Sul (1948-1990). Valendo-se de sua competência para tratar de questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais, a Assembleia Geral entendeu que a política de segregação racial em andamento naquele país constituía um risco à paz e à segurança internacionais. O Conselho de Segurança, por sua vez, manifestou-se nesse sentido por intermédio da Resolução 418 (1977), que, sob a égide do capítulo VII, instituiu o embargo de armas à África do Sul¹⁷⁴.

No início da década de 1990, a resolução mais importante foi a de número 688 – resultado da Guerra do Golfo (1991) –, que reconheceu como ameaça à paz e à segurança internacionais a onda de refugiados curdos que cruzava as fronteiras do Iraque.

172 United Nations (2008a, p. 14).

173 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

174 AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 227.

A partir desse momento, o Conselho de Segurança identificou uma gama de diferentes formas de ameaça, incluindo o colapso de um Estado (Resolução 794); a derrubada de um governo democrático (Resolução 841); o HIV/AIDS (Resolução 1308); o terrorismo internacional (Resolução 1373); a proliferação nuclear (Resolução 1540); o sofrimento humanitário (Resolução 770); o abuso massivo de direitos humanos (Resolução 1199) e o massacre de civis (Resolução 1674)¹⁷⁵.

Além de identificar novas formas de ameaça à paz e à segurança internacionais, e de autorizar o uso da força em situações complexas, o Conselho de Segurança menciona o capítulo VII em suas resoluções como um lembrete aos Estados de que suas previsões são mandatórias¹⁷⁶, isto é, devem ser cumpridas por todos eles. A pretensão do Conselho de Segurança com essa previsão não passa de um lembrete, uma vez que o Artigo 25 da Carta da ONU é claro ao afirmar que “os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”¹⁷⁷.

Contudo, deve-se salientar que a menção expressa ao capítulo VII não é necessária, como visto anteriormente. A adoção desse capítulo pelo Conselho de Segurança justifica-se pelo fato de o órgão ter compreendido, com o passar dos anos, a importância de se primar pela clareza em suas resoluções. Quanto mais claras suas resoluções, mais efetividade e credibilidade elas terão. Desse modo, para que os *peacekeepers* não tenham dúvidas acerca das tarefas a

175 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

176 “Resolutions adopted under Chapter VII may also include provisions which are not binding” (United Nations. Security Council. *Security Council action under chapter VII: myths and realities*. Special research report of United Nations Security Council. 2008d. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20Chapter%20VII%2023%20June%2008.pdf>>. Acesso em: 30 de maio de 2011. p. 1; United Nations, 2008a).

177 Carta das Nações Unidas (1945).

realizar e da maneira de como fazê-las em casos de consentimento incerto e ambientes hostis, o CSNU passou a aprovar operações de manutenção da paz e autorizar o uso da força com explícita referência ao capítulo VII¹⁷⁸.

A aceitação quanto ao uso do capítulo VII como fundamento de resoluções que autorizam operações de manutenção da paz, no entanto, não é unânime. Muitos TCCs criticam essa previsão, por acreditarem tratar-se de medidas de *enforcement* – que não precisam de consentimento e empregam a força com mais intensidade – e acabam, muitas vezes, recusando-se a enviar tropas para missões de paz. O Brasil é um desses países¹⁷⁹.

Feita a ressalva, pode-se concluir que vincular as operações de manutenção da paz a determinado capítulo da Carta da ONU pode atrapalhar os objetivos do planejamento operacional, do treinamento e da implementação do mandato. Na avaliação da natureza de cada *peacekeeping operation* e dos recursos necessários para apoiá-las, TCCs devem guiar-se pelas tarefas designadas pelo mandato delineado pelo Conselho de Segurança, os componentes militares pelas ROE, e o componente policial, pelas Diretrizes do Uso da Força¹⁸⁰.

3.5. Desdobramento das Operações de Manutenção da Paz

As operações de manutenção da paz são autorizadas pelo Conselho de Segurança por intermédio de suas resoluções – as

178 United Nations (2008d).

179 “A condição *sine qua non* para o pleno êxito de uma operação [de manutenção da] paz é a vontade política das partes legítimas do conflito cooperarem com o processo de paz. Além disso, coerentemente com o estabelecido na Constituição Federal, o Brasil não tem participado de operações [de manutenção da] paz em que não tenha havido consentimento das partes.” (BRASIL, 2006, p. 33).

180 United Nations (2008a).

quais estabelecem o mandato da *peacekeeping operation* –, sendo necessário para tanto o voto afirmativo de 9 dos 15 membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes¹⁸¹.

Antes de autorizar o desdobramento de uma missão de paz, o Conselho de Segurança deve avaliar algumas questões de suma importância para a viabilidade, saúde e sucesso das *peacekeeping operations*, quais sejam¹⁸²:

- Se a situação é capaz de pôr em perigo ou ser uma ameaça à paz e à segurança internacionais;
- Se existem organizações regionais e se estão prontas e aptas a auxiliar na resolução do conflito;
- Se existe um acordo de cessar-fogo e se as partes estão comprometidas com o processo pacífico que busca um acordo político;
- Se o mandato condiz com a realidade do terreno;
- Se as condições do terreno são seguras para os capacetes azuis;
- Se existe paz a ser mantida;
- Se existe consenso entre os membros do Conselho de Segurança;
- Se o mandato é executável, claro e detalhado.

O SGNU, por sua vez, empreende consultas com o objetivo de identificar possíveis opções de engajamento das Nações Unidas. Essa análise envolve consultas aos Estados-membros, potenciais

181 “Artigo 27, (3): As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar.” (Carta das Nações Unidas, 1945).

182 United Nations (2008a, pp. 47-48).

contribuintes de tropa, bem como a organizações regionais e intergovernamentais que se disponham a colaborar. Tal iniciativa permite às Nações Unidas identificar soluções para o conflito e prioridades de *peacebuilding*, bem como definir o escopo apropriado de atuação da Organização¹⁸³.

Nessa fase inicial, o Secretariado das Nações Unidas também desempenha um papel importante no que diz respeito à decisão sobre se uma operação de manutenção da paz é a melhor opção diante do conflito. Assim que as condições de segurança no terreno permitam, o Secretariado envia uma Missão de Análise Técnica (MAT) para o país foco da ação da Organização. O papel dessa missão é analisar e relatar aspectos de segurança, política humanitária, direitos humanos, situação militar e verificar as implicações do desdobramento de uma eventual operação de manutenção da paz naquele local¹⁸⁴.

Baseado nas informações apresentadas pela MAT, o Secretário-Geral irá elaborar um relatório endereçado ao Conselho de Segurança, recomendando opções para o estabelecimento de uma possível *peacekeeping operation*, incluídos tamanho e recursos disponíveis. O órgão, então, poderá editar uma resolução autorizando o desdobramento da missão de paz, além de determinar o tamanho e o mandato a ser aplicado¹⁸⁵.

Uma vez autorizada a missão de paz, o Secretário-Geral escolherá o *Force Commander* e o SRSG e verificará, junto aos países-membros das Nações Unidas, a viabilidade de contribuírem com tropa, policiais e civis¹⁸⁶.

183 United Nations (2008a, p. 48).

184 United Nations (2008a).

185 United Nations (2008a, p. 49).

186 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

Tendo em vista a grande capacidade institucional da ONU para empreender operações de manutenção da paz, em 1992 foi necessário reestruturar o Secretariado e criar o DPKO. Esse departamento foi dotado de um Escritório de Planejamento e Apoio (Office of Planning and Support), e a responsabilidade de dirigir o dia a dia das *peacekeeping operations* espalhadas pelo globo e de conferir apoio logístico e gerencial passou a ser de sua competência¹⁸⁷.

Uma vez empreendida a operação de manutenção da paz, seu dia a dia requererá do SGNU a elaboração de um relatório regular, endereçado ao Conselho de Segurança, que descreva com detalhes a rotina da missão de paz e que dê publicidade à comunidade internacional acerca de seu andamento¹⁸⁸.

3.6. Soberania e Operações de Manutenção da Paz

Nos itens precedentes foram apresentadas as características das missões de paz tradicional e multidimensional, além de sua fundamentação jurídica e os requisitos para seu desdobramento. Também foram citados os contextos históricos nos quais tais operações se desenvolveram e vários exemplos de como foram empreendidas. Embora “veteranas”, ainda não há uniformidade de pensamento em relação às situações em que devam ser empregadas e às funções que lhes devam ser cometidas. As divergências têm como foco o alcance do princípio da soberania, como se verá a seguir.

O princípio da soberania nacional foi expresso formalmente em meados do século XVII, nos tratados que puseram fim às

187 BELLAMY; WILLIAMS (2010, pp. 52, 57).

188 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. Peacekeeping Best Practices Unit. *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*. New York, dez. 2003c. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2011. pp. 3-4.

guerras religiosas na Europa, na chamada Paz de Vestfália. A partir daí, o Estado passou a ser reconhecido como detentor do poder supremo em uma sociedade, e o sujeito único e exclusivo da política. Como corolários, consagraram-se as ideias fundamentais da igualdade jurídica entre os Estados e a da não intervenção nos assuntos internos de qualquer um deles. Ambas estão na base do moderno direito internacional.

Atestando sua contemporaneidade, tais ideias estão expressas na Carta da ONU de 1945, mormente no capítulo I, que trata dos propósitos e princípios da Organização. Entretanto, como contraponto a essa visão individualista, de respeito ao Estado como ente soberano, a Carta também firma no mesmo capítulo o propósito da cooperação entre os Estados para a solução dos problemas internacionais. Entre eles estão os de caráter humanitário, e a promoção e o estímulo ao respeito dos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Tal aspiração sinaliza uma mudança no sentido da limitação do conceito de soberania, estimulando a discussão sobre a prioridade entre a segurança dos Estados ou dos seres humanos¹⁸⁹.

A partir de então, as duas concepções – a da não interferência nos assuntos internos sob qualquer pretexto (vestfaliana) e a interferência sempre que ditada pela necessidade da segurança dos seres humanos (pós-vestfaliana) – passaram a constituir duas correntes rivais no que toca às funções das operações de manutenção da paz.

Para os vestfalianos, a função principal dessas operações é a de contribuir para que dois ou mais Estados em disputa encontrem uma solução para seu contencioso. Esta contribuição, no entanto, deverá se dar sem nenhuma interferência nos assuntos internos de cada Estado envolvido. De acordo com os princípios de Vestfália,

189 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 5).

defendidos por essa corrente, as relações entre as sociedades e os Estados que as representam é assunto interno e, portanto, alheio a ingerências externas. O tipo de operação de paz que mais se coaduna com esta concepção é a do tipo tradicional¹⁹⁰.

Nessa ordem de ideias, admitindo-se a situação extrema de que em determinado Estado ocorram violações sistemáticas dos direitos humanos contra seus próprios cidadãos, para os vestfalianos não caberia o envio de uma missão de paz, salvo se a ordem internacional e a paz e a segurança entre as nações estivessem ameaçadas¹⁹¹.

Para os pós-vestfalianos, os horizontes são mais amplos. Segundo eles, a forma como os Estados conduzem suas relações externas reflete seu sistema político e sua organização social. Sendo assim, quanto mais Estados adotarem regimes democráticos e liberais, menores serão as tensões externas em decorrência da legitimidade dos seus governantes, e maiores benefícios advirão para a paz internacional.

Com relação aos assuntos internos, os pós-vestfalianos afirmam que os Estados têm a responsabilidade de proteger sua própria população contra genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Se não o fizerem, advogam o dever da comunidade internacional de intervir para a proteção das vítimas¹⁹².

190 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 4).

191 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

192 BELLAMY; WILLIAMS (2010). "During NATO'S 1999 intervention in Kosovo/Serbia, Tony Blair travelled to the US to shore up American support for the war, and gave a now famous speech in Chicago in which he set out a new, 'post-Westphalian doctrine' of international community. He argued that sovereignty should be reconceptualized because globalization was changing the world in ways that made traditional Westphalian approach anachronistic. According to Blair, global interconnectedness created a responsibility for international society to deal with egregious human suffering wherever it occurred because, as US President John F. Kennedy had argued in the 1960s, in an interdependent world, 'freedom is indivisible and when one man is enslaved who is free?' Individual sovereigns were

Sendo assim, os pós-vestfalianos veem o papel das operações de manutenção da paz como algo mais amplo, não apenas destinado a contribuir para a paz entre Estados nacionais. Seu papel seria o de promover a paz, inclusive internamente, e quando necessário contribuir para a reconstrução política, social e econômica dos Estados devastados por conflitos internos. O tipo de operação de manutenção da paz apropriado nesse caso seria o multidimensional¹⁹³.

De um ponto de vista realista, é necessário admitir que o respeito à soberania dos Estados sempre será evocado e devidamente considerado nas relações internacionais. Para os países pobres ou em desenvolvimento, e ainda para aqueles onde vigoram regimes não democráticos, a soberania representa uma importante defesa contra pressões dos mais poderosos¹⁹⁴.

Dentre os que integram a corrente vestfaliana e defendem o emprego restrito das operações de manutenção da paz, estão Estados pós-coloniais da Ásia e da África e mais a China e a Rússia. No rol dos defensores da corrente pós-vestfaliana estão os países ocidentais e as organizações não governamentais (ONGs) de defesa dos direitos humanos¹⁹⁵.

Apesar do embate de ideias, é oportuno registrar a crescente aceitação do ideário pós-vestfaliano entre as nações. No ano de 2005, cerca de 150 membros das Nações Unidas reconheceram a responsabilidade primária do Estado de proteger seus cidadãos contra o genocídio e outros crimes¹⁹⁶. Já em 2008, com a edição

responsible to international welfare of their own citizens because, in an era of globalization, domestic problems spread across borders causing international mayhem.” (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 37).

193 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

194 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

195 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

196 Trata-se do evento “The 2005 World Summit – High Level Plenary Meeting of the 60th Session of the General Assembly”.

da Doutrina Capstone, a ONU incluiu em suas diretrizes a promoção dos direitos humanos como uma das funções-chave dos *peacekeepers*¹⁹⁷.

3.7. Conclusões parciais

O histórico das operações de manutenção da paz mostra que elas constituem uma empreitada de mais de 60 anos que pode ser dividida em dois períodos distintos: o da Guerra Fria e o do pós-Guerra Fria. No primeiro período, que vai da fundação das Nações Unidas até fins da década de 1980, as missões de paz destinavam-se a tratar de conflitos entre Estados. As tropas empregadas pela ONU nesse tipo de missão eram levemente armadas, gozavam do consentimento do país anfitrião, utilizavam a força apenas em legítima defesa e desempenhavam tarefas de supervisão de cessar-fogo, manutenção da ordem e criação de *buffer-zones*. Esse tipo de operação de manutenção da paz é chamado de *peacekeeping operation* tradicional.

Após a queda do Muro de Berlim, os conflitos antes entre Estados deram lugar a conflitos internos onde diferenças culturais, étnicas e religiosas surgiram como fatores desestabilizadores da paz. A partir da década de 1990, o contexto estratégico das *peacekeeping operations* mudou, juntamente com a natureza dos conflitos, e o próprio Conselho de Segurança passou a adotar critérios mais maleáveis para definir casos de ameaça à paz e à segurança internacionais, o que implicou operações de manutenção da paz mais flexíveis e ambiciosas.

A complexidade dos conflitos internos e a massiva violação de direitos humanos nesses terrenos colaboraram para que as missões de paz tradicionais fossem substituídas pelas ditas

197 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

multidimensionais. Essas missões tinham como objetivo não apenas manter a paz e segurança por meio do monitoramento de acordos de cessar-fogo, mas facilitar o processo político; proteger civis; auxiliar no desarmamento de milícias; proteger e promover os direitos humanos etc. Para tanto, aos militares somaram-se administradores, economistas, policiais, monitores de direitos humanos, dentre outros especialistas, e o uso da força passou a ser admitido para legítima defesa, defesa do mandato, defesa da população civil ou do pessoal envolvido na missão.

Entretanto, não obstante as nuances que diferenciam as operações de manutenção da paz tradicionais das multidimensionais, os princípios do consentimento, da imparcialidade e do mínimo uso da força continuam a ser corolários das *peacekeeping operations* empreendidas pelas Nações Unidas.

Apesar de não explícitas na Carta da ONU, as *peacekeeping operations* derivam do fracassado Artigo 43, que previa a criação de um Exército das Nações Unidas como ferramenta para o projeto de segurança coletiva da Organização. Em vista da falta de consenso entre os Estados-membros em dar efetividade a tal dispositivo, as missões de paz surgiram como um mecanismo *ad hoc*.

Arachega *apud* Mello¹⁹⁸ considera-as uma criação *praeter legem* resultante dos “poderes implícitos” da ONU para realizar seus objetivos. Acrescente-se, ainda, a legitimidade internacional de que goza o Conselho de Segurança, órgão responsável pelo desdobramento de missões de paz, em virtude de a ele ter sido confiada pela Carta da ONU a responsabilidade de zelar pela paz e segurança internacionais.

Quando da autorização do desdobramento de uma operação de manutenção da paz pelo Conselho de Segurança, alguns questionamentos são suscitados acerca da necessidade do órgão de

198 MELLO (2004, p. 667).

fundamentar a resolução utilizando-se do capítulo VI (resolução de controvérsias via pacífica) ou do capítulo VII (resolução de controvérsias por vias coercitivas). A esse respeito, note-se que o CSNU não precisa referir-se a nenhum capítulo específico da Carta quando deliberar a favor da criação de uma missão de paz.

A menção ao capítulo VII em muitas das resoluções do Conselho de Segurança justifica-se pela mudança da natureza dos conflitos – que trouxe consigo massivas violações de direitos humanos e uma forte resistência ao processo pacífico por parte dos *spoilers* – que, por sua vez, exige a autorização do uso da força num nível tático pelos *peacekeepers* para que possam dar cumprimento ao mandato. No entanto, frise-se mais uma vez, o CSNU não precisa mencionar qualquer capítulo para conferir legalidade à sua decisão. Muitas vezes, ele o faz apenas como um lembrete aos Estados de que suas previsões são mandatórias e por isso devem ser cumpridas, como previsto no Artigo 25 da Carta, e para conferir clareza às suas resoluções.

A aceitação pelos TCCs quanto ao uso do capítulo VII em resoluções tratantes de operações de manutenção da paz não é unânime. Alguns países temem que ações de *enforcement* venham a ser empregadas, contrariando as diretrizes que exigem o consentimento do país anfitrião como desdobramento dos princípios da soberania e da não intervenção.

Esses princípios, surgidos com a Paz de Vestfália e previstos na contemporânea Carta da ONU, dividem opiniões acerca das tarefas a serem executadas nas missões de paz e a forma como devem ser desenvolvidas. Os vestfalianos – regidos pelo respeito a esses princípios – acreditam que a principal função das operações de manutenção da paz é contribuir para a composição entre Estados conflitantes, sem que haja interferência nos assuntos internos (independentemente da ocorrência de violações de direitos humanos, que em seu entendimento não configuram oficialmente

uma ameaça à paz e à segurança internacionais). Desse modo, o tipo de operação que mais se coaduna com essa concepção é a do tipo tradicional.

Já os pós-vestfalianos veem as operações de manutenção da paz como algo mais amplo, não apenas destinadas a contribuir para a paz entre Estados nacionais. Seu papel seria o de promover a paz e os direitos humanos internamente, além de contribuir para a reconstrução política, social e econômica dos Estados devastados por conflitos internos. No tocante às violações de direitos humanos, eles advogam que o Estado que não cumprir com sua responsabilidade de proteger sofrerá interferência externa por parte da comunidade internacional. Destarte, o tipo de *peacekeeping operation* nesse caso seria o multidimensional.

Não obstante a divisão de opiniões entre vestfalianos e pós-vestfalianos, é fato que em 2005 cerca de 150 membros das Nações Unidas reconheceram a responsabilidade primária estatal de proteger seus cidadãos e dotar seus governos com medidas preventivas contra genocídio e outros crimes contra a humanidade. Em 2008, a Doutrina Capstone incluiu a promoção dos direitos humanos como uma das funções-chave dos *peacekeepers*.

CAPÍTULO 4

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA DÉCADA DE 1990: CASOS EMBLEMÁTICOS DE VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS

4.1. Direitos Humanos como Fundamento da Paz

O filósofo inglês John Locke (1632-1704), considerado o pai do jusnaturalismo moderno, apregoava no século XVII, que o homem enquanto tal possuía direitos que, por natureza, ninguém podia lhe subtrair, nem mesmo o Estado, mas que deveriam ser por ele respeitados¹⁹⁹. Essa ideia foi retomada no início do Século das Luzes quando se propunha uma reorganização da sociedade, com uma política centrada no ser humano, sobretudo no sentido de garantir-lhe a liberdade²⁰⁰.

Nessa esteira, o século XVIII e suas inflamadas revoluções foram um marco para os direitos humanos. A retomada do pensamento de Locke inspirou as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) e serviu como fundamento para as camadas

199 BOBBIO (2004).

200 PAZZINATO, Alceu; SENISE, Maria Helena. *História moderna contemporânea*. 15. ed. São Paulo: Ática, 2008. p. 106.

desprivilegiadas que reivindicavam liberdade, igualdade e fraternidade a partir da ideia do direito natural.

Conforme informa Bobbio, “o ponto de partida comum às declarações americana e francesa é a afirmação de que o homem tem direitos naturais que, enquanto naturais, são anteriores à instituição do poder civil e, por conseguinte, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos por esse poder”²⁰¹.

A partir de 1789, aponta Hannah Arendt, “o Homem, e não o comando de Deus nem os costumes da história, seria a fonte da Lei”²⁰². A partir daquele momento, os homens libertavam-se da política de privilégios que imprimia na massa o sentimento de desigualdade e da repressão do Estado autoritário e seletivo. O homem atinga, agora, a sua “maioridade”²⁰³.

As características que abraçavam os direitos do homem – inalienáveis, irredutíveis e não decorrentes de outros direitos ou leis – garantiam a eles uma autoridade em si, isto é, nas palavras de Arendt, “o próprio Homem seria a sua origem e seu objetivo último”²⁰⁴, sendo desnecessária lei especial com o fim de protegê-los. Desse modo, o homem não precisava da tutela legislativa do Estado para gozar de seus direitos nem para reivindicá-los frente ao domínio despótico do Estado. Seus direitos eram inalienáveis, o que fazia do ser humano o único soberano em questões de lei²⁰⁵.

No entanto, dentro da teoria contratualista, o Estado deveria garantir, respeitar e proteger esses direitos que eram anteriores à

201 BOBBIO (2004, p. 105).

202 ARENDT (2009, p. 324).

203 ARENDT (2009).

204 ARENDT (2009, p. 324).

205 ARENDT (2009).

sua criação. O direito natural funcionaria como um limite ao poder do Estado no trato com seus cidadãos.

Na contramão dessa ideia, a Segunda Guerra demonstrou o caráter seletivo do Estado nazista para com seu próprio povo. Este não era coeso, formado apenas por “arianos”, mas também por minorias, que, por não se enquadrarem no padrão “hitlerista”, foram despojadas de sua qualidade de cidadãos alemães, tornando-se apátridas.

A natureza humana, que por si só justificava e garantia os direitos do homem, naquele momento já não bastava para assegurar o respeito aos direitos de tais minorias. Em função disso, “os apátridas estavam tão convencidos quanto as minorias de que a perda de direitos nacionais era idêntica à perda de direitos humanos e que a primeira levava à segunda”²⁰⁶. Em suma, o Estado que deveria proteger seus cidadãos, seu povo, sua gente, seletivamente escolhia aqueles que gozariam de tal cuidado e aqueles que se tornariam o “refugio da terra” e sofreriam violações sem precedentes²⁰⁷.

Em vista da fragilidade dos direitos humanos amplificada no período das guerras mundiais, a comunidade internacional foi brindada em 1945 com a edição da Carta da ONU, que, além de dispor sobre matéria de segurança internacional, estabelecia, como um dos propósitos²⁰⁸ da “família de nações” que se formava, a proteção e a promoção dos direitos humanos.

206 ARENDT (2009, p. 325).

207 ARENDT (2009).

208 “Artigo 1º (3): conseguir uma cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” (Carta das Nações Unidas, 1945).

Os direitos humanos ganharam maior relevância conforme foram passando, gradativamente, da inexpressividade, no Pacto da Sociedade das Nações, em 1919²⁰⁹, para o *status* de propósito norteador da atuação das Nações Unidas, ainda dissociado da ideia de manutenção da paz.

A ênfase conferida aos direitos humanos mudou em 1948, quando da aprovação da *Declaração universal dos direitos humanos* pela AGNU²¹⁰. Naquele momento, os direitos humanos, antes em mesmo nível hierárquico da paz, passavam a ser o fundamento desta, conforme dispõe seu preâmbulo²¹¹. Nesse sentido, Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari reconhece para os direitos do homem um papel extremamente significativo, na medida em que os estabelece “como critério juridicamente reconhecido para aferição da paz e da estabilidade nas relações internacionais, anteriormente

209 No contexto do Pacto da Sociedade das Nações, “em função das realidades internacionais da época e dos cuidados na preservação de valores da soberania, o papel atribuído aos direitos humanos era circunscrito” (LAFER, Celso. “Declaração universal dos direitos humanos (1948)”. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da paz*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 298). “Já discutido antes, o pacto da Sociedade das Nações contemplou de forma circunscrita os Direitos Humanos no seu artigo 23 [...]. O artigo 23 menciona o tratamento equitativo de populações indígenas e se refere ao tráfico de mulheres e crianças, ao tráfico de ópio e outras drogas nocivas e à importância da fiscalização do comércio de armas e munições.” (LAFER, 2008, p. 301).

210 A partir da edição da *Declaração universal dos direitos humanos* e dos inúmeros tratados de direitos humanos que lhe seguiram, Seyla Benhabib afirmou ter-se formado um *corpus juris* denominado Direito Internacional dos Direitos Humanos, que tem por objetivo proteger os indivíduos em suas relações uns com os outros e em suas relações com o Estado (BENHABIB, Seyla. *Another cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 21). Dentre os tratados de direitos humanos estão: a *Declaração universal dos direitos humanos* (1948), que contou com 48 aprovações e 8 abstenções; a *Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio* (1948), que conta com 141 Estados-parte; o *Pacto internacional dos direitos civis e políticos* (1966), que conta com 167 Estados-parte; o *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais*, com 160 Estados-parte; a *Convenção internacional para eliminação de todas as formas de discriminação racial*, com 174 Estados-parte. Disponível em: <<http://treaties.un.org>>. Acesso em: 29 de maio de 2011.

211 Preâmbulo: “[...] o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o *fundamento* da liberdade, da justiça e da paz no mundo [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948b, grifo nosso).

atestadas unicamente em virtude da constatação da ausência de conflitos armados envolvendo Estados”²¹².

Na mesma direção, Bobbio corrobora a ideia de direitos humanos como fundamento da paz, ao afirmar que “haverá paz estável, uma paz que não tenha guerra como alternativa, somente quando existirem *cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo*”²¹³. Isto é, quando o ser humano voltar a gozar de direitos em virtude de sua natureza humana e não em função de sua nacionalidade, e quando a ideia de direitos inalienáveis e anteriores a qualquer forma de Estado lhe garantir o *status* de cidadão do mundo, protegido por todos os povos do globo.

No entanto, não obstante os mais de 40 anos que separam o fim da Segunda Guerra Mundial dos conflitos internos da década de 1990 e a evolução dos direitos humanos nesse período, os eventos de Somália, Bósnia e Ruanda provaram que nem a qualidade de cidadão, tampouco a natureza humana eram suficientes para impedir violações massivas de direitos humanos perpetradas pelos Estados contra seu próprio povo.

Foi nesse contexto, então, que as operações de manutenção da paz se desenvolveram, na medida em que a ONU olha para violações de direitos humanos independentemente da nacionalidade daquele que as sofre ou da ideia de proteção que permeia determinado Estado. Para a Organização, o indivíduo que tem seu direito violado é um cidadão do mundo e, portanto, deve ser protegido pelas “Nações Unidas”.

Foi nesse espírito que as Nações Unidas, após a inexpressiva contribuição para um desfecho pacífico e o número significativo de

212 DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. “Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos”. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 56, set./out./nov. 2008.

213 BOBBIO (2004, p. 1, grifo nosso).

vítimas na Somália, Bósnia e Ruanda, iniciaram uma empreitada rumo ao aperfeiçoamento de seu mecanismo de *peacekeeping operations*, tendo como dogma os direitos humanos como o fundamento da paz.

4.2. Década de 1990: Somália, Bósnia e Ruanda

O bom andamento das operações de manutenção da paz passadas – tradicionais – elevou as expectativas quanto à capacidade da ONU de solucionar conflitos. Isso se verificou, especialmente, em meados da década de 1990, nas situações em que o CSNU, sem condições de autorizar mandatos suficientemente robustos ou fornecer recursos adequados, e frente a conflitos de natureza diversa daqueles com que vinha lidando, viu-se acuado e obrigado a agir²¹⁴.

As missões de paz desdobradas na Somália (*UN Operation in Somalia I e II* – UNOSOM I e II), Bósnia (*UN Protection Force* – UNPROFOR) e Ruanda (*UN Assistance Mission for Rwanda* – UNAMIR) foram estabelecidas em regiões onde o barulho das armas ainda ressoava e onde, portanto, não havia paz a ser mantida.

Essas três operações de manutenção da paz foram expostas a inúmeras críticas, na medida em que os *peacekeepers* não foram capazes de remediar os conflitos. No entanto, as situações que enfrentaram eram diferentes das anteriores: as partes em conflito não respeitavam os acordos de paz; inexistiam recursos adequados para implementação do mandato; o apoio político por parte das Nações Unidas era discreto; e a população civil percia, em virtude da obscuridade do mandato e da inexperiência da ONU em terrenos complexos²¹⁵.

214 United Nations (2011e).

215 United Nations (2011e).

A seguir, serão vistos os históricos de cada conflito, o desdobramento das respectivas operações de manutenção da paz, o desfecho de cada uma delas e, por fim, a autocrítica das Nações Unidas acerca de sua contribuição para a manutenção da paz nesses três episódios.

4.2.1. Histórico do conflito na Somália

A Somália não se divide politicamente em função de religião, língua ou cultura. O fator político que demarca a sociedade é a fidelidade dos somalis aos clãs e subclãs a que pertencem. A identidade do clã e a concorrência travada entre eles foram exploradas de forma danosa pelo ditador Siad Barre durante seu longo governo, além de terem servido de base para a guerra civil que se instalou após a sua saída²¹⁶.

Durante seus 21 anos de governo (1969-1991), Barre manipulou a lealdade e a rivalidade entre os clãs, favoreceu aqueles que compartilhavam suas origens – os Marehan – e enfraqueceu outras formas de autoridade. No afã de “reinar” sozinho, Siad Barre destruiu instituições independentes capazes de desafiá-lo, prendeu políticos, fechou organizações civis e partidos políticos e proibiu qualquer forma de dissidência política²¹⁷.

Em janeiro de 1991, o Congresso Somali Unido (*United Somali Congress* – USC), representante do clã Hawiye – formado pela coalizão de *warlords* (milicianos) dirigida por Mohammed Farah Aidid e Ali Mahdi –, expulsou Siad Barre da capital, Mogadishu,

216 “Beyond The Warlords: the need for a verdict on human rights abuses”. *Human Rights Watch*, New York, v. 5, n. 2, 1 mar. 1993. Disponível em: <<http://www.hrw.org/legacy/reports/1993/somalia/>>. Acesso em: 15 de maio de 2011. “Há quem diga que a animosidade entre clãs teria sido incentivada no período colonial como instrumento divisionista e estratégia de enfraquecimento do povo somali.” (NOGUEIRA apud ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas crises humanitárias na década de 1990*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. p. 140).

217 BEYOND THE WARLORDS (1993).

pondo fim ao seu “reinado”²¹⁸. Três dias após a retirada de Barre, Ali Mahdi, do subclã Abgal, declarou-se presidente interino da Somália, para a insatisfação de Aidid, do subclã Habr Gedir²¹⁹.

Em virtude da iniciativa de Mahdi, em novembro de 1991 tropas do General Aidid atacaram as forças do presidente interino que ocupavam a parte norte de Mogadishu. A capital logo se tornou um campo de batalha, testemunhando inúmeros abusos e tornando-se cenário para a morte de pelo menos 14 mil pessoas.

O descontentamento entre os clãs e o desrespeito aos civis durante os conflitos levaram ao aumento da violência que, somado à saída de Barre, deu lugar à anarquia. Ademais, as baixas resultantes dos ataques à população civil, a paralisação do cultivo, a seca que assolou o país e a destruição de fontes de alimentos foram responsáveis por uma fome maciça que chegou a matar mais de 350 mil pessoas em 1992²²⁰.

Em vista da situação preocupante instalada na Somália, em 23 de janeiro de 1992 o Conselho de Segurança declarou-se “gravely alarmed at the rapid deterioration of the situation in Somalia and the heavy loss of human life [... and] concerned that the continuation of this situation constitutes [...] a threat to the international peace and security”²²¹. Tais motivos foram suficientes para a imposição de um embargo de armas ao país a partir da edição da Resolução 733 (1992), baseada no capítulo VII da Carta da ONU.

218 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 107).

219 BEYOND THE WARLORDS (1993).

220 WEHEELER; WEISS *apud* BELLAMY; WILLIAMS (2010).

221 United Nations. Department of Public Information. *Somalia: United Nations Operation in Somalia I (UNOSOM I)*. 21 mar. 1997a. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm>>. Acesso em: 16 de maio de 2011.

Além disso, o Conselho de Segurança requisitou ao Secretário-Geral que tomasse as medidas necessárias para aumentar a assistência humanitária por intermédio das agências especializadas da ONU e que, em parceria com a União Africana e a Liga dos Estados Árabes, contatasse as partes em conflito para que um cessar-fogo fosse acordado.

Os contatos com as partes conflitantes – Ali Mahdi e o General Aidid – deram ensejo à assinatura de um acordo de cessar-fogo assinado em 3 de março de 1992, que definiu o estabelecimento de uma missão de paz das Nações Unidas com o objetivo de monitorar o acordo firmado entre as partes.

Em 17 de março de 1992, o Conselho de Segurança adotou por unanimidade a Resolução 746 (1992), que estimulou e apoiou a prestação de ajuda humanitária por parte das agências das Nações Unidas e indicou um coordenador, acolhendo a sugestão do Secretário-Geral, para ir a campo verificar o andamento do auxílio humanitário.

O Secretário-Geral, então, recomendou o desdobramento da *United Nations Operations in Somalia* (UNOSOM), formada por 50 observadores militares, para monitorar o cessar-fogo, mais uma unidade de infantaria para auxiliar na distribuição de mantimentos para um total de 3,5 milhões de pessoas, impedir ataques e empregar a força em legítima defesa²²².

Em 24 de abril de 1992, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 751 (1992) autorizando o desdobramento da UNOSOM, e em 28 do mesmo mês, o Secretário-Geral nomeou Mohammed Sahnoun (Argélia) como seu *special representative*²²³.

222 United Nations (1997a).

223 United Nations (1997a).

Seguindo a resolução, o Conselho de Segurança requereu ao Secretário-Geral o envio imediato de 50 observadores militares e o prosseguimento nos contatos travados com as partes em Mogadishu. As consultas feitas às partes levaram cerca de dois meses, tendo-se acertado que somente pessoal desarmado poderia ser enviado à Somália. Nesse meio tempo, a situação no país foi-se deteriorando até o ponto em que o Secretário-Geral afirmou que “the desperate and complex situation in Somalia will require energetic and sustained efforts on the part of the international community to break the circle of violence and hunger”.

Em função da mudança de condições no terreno, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 767 (1992), de 27 de julho, solicitando ao Secretário-Geral que usasse *all necessary means*, incluindo o auxílio aéreo, de forma a facilitar os esforços das Nações Unidas e de suas agências especializadas na prestação de ajuda humanitária. Além disso, o órgão pediu às facções e aos movimentos que apoiassem e facilitassem os esforços humanitários empreendidos pelas Nações Unidas, pois, caso contrário, a Organização poderia valer-se de outras medidas para dar cumprimento ao seu papel.

Em 24 de agosto de 1992, tendo em vista a evolução do conflito, o Secretário-Geral requisitou ao Conselho de Segurança um contingente maior de militares para a UNOSOM. O CSNU, então, autorizou o incremento no número de homens empregado na missão de paz por meio da Resolução 775 (1992), de 28 de agosto. Em setembro de 1992, o efetivo da UNOSOM era de 4.219 militares e 50 observadores.

Quando o reforço chegou à Somália em meados de setembro de 1992, os militares enviados encontraram forte resistência por parte das facções, que não gostaram do aumento de contingente autorizado unilateralmente pelas Nações Unidas. Ademais,

as contínuas discordâncias entre as facções somalis e a ONU impediam uma efetiva atuação da UNOSOM.

Como demonstração de sua insatisfação, em 28 de agosto de 1992 o General Aidid proibiu a presença de capacetes azuis paquistaneses em Mogadishu, exigiu a saída do coordenador de assistência humanitária da UNOSOM e abriu fogo contra capacetes azuis que faziam a segurança do aeroporto local²²⁴.

Travou-se, então, uma queda de braço entre o General Aidid, que não aprovava o controle do aeroporto pela UNOSOM, e Mahdi, que apoiava o papel da missão de paz. A situação ficou insustentável a partir do momento em que não existia um governo capaz de assegurar a lei e a ordem no país, enquanto saques a armazéns e comboios, sequestros de carros e troca de tiros ocorriam a olhos vistos.

Arelada a isso estava a dificuldade de se firmar um acordo com as facções, em virtude da heterogeneidade e da falta de uma autoridade a quem se reportar. Era necessária, então, uma ação baseada nos poderes coercitivos disponíveis ao Conselho de Segurança pelo capítulo VII da Carta da ONU, capaz de contornar a catástrofe humanitária que assolava o povo somali²²⁵.

O CSNU, convencido de que a impossibilidade de prestar o devido auxílio humanitário à população somali e de que a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito configuravam ameaça à paz e à segurança internacionais, editou a Resolução 794 (1992), de 3 de dezembro, condenando as violações do direito internacional humanitário perpetradas pelas facções e autorizando, na forma da carta enviada pelo Secretário-Geral em 29 de novembro de 1992, a ação sob o manto do capítulo VII para assegurar um ambiente

224 United Nations (1997a).

225 ANJOS (2007, p. 143).

seguro aos esforços de alívio humanitário empreendidos na Somália.

A referida resolução dava, ainda, as boas-vindas aos Estados Unidos, que se haviam dispostos a auxiliar as Nações Unidas na tarefa de criar um ambiente seguro – tendo sido autorizado o emprego dos meios necessários para tanto – e conclamava outros países a fazer parte dessa operação.

A resposta do presidente estadunidense George Bush à resolução foi a decisão, em 4 de dezembro de 1992, de iniciar a *Operation Restore Hope*, na qual os EUA assumiam o comando militar da United Task Force (UNITAF) – missão multinacional formada por 24 países, autorizada pela Resolução 794 (1992) do Conselho de Segurança, fundamentada no capítulo VII e não submissa ao comando da ONU –, que tinha como mandato criar em parceria com a UNOSOM um ambiente seguro para a prestação de ajuda humanitária, podendo, para tanto, usar *all necessary means*²²⁶.

Em 9 de dezembro de 1992, uma grande força internacional comandada pelos homens das Forças Especiais da Marinha dos Estados Unidos pisou em solo somali com o objetivo de proteger as ações de alívio humanitário prestado à população. Até fevereiro de 1993, havia 24 mil militares estadunidenses e cerca de 13 mil homens de outras nacionalidades espalhados pela Somália, o que fazia da UNITAF a maior operação de alívio humanitário da história da ONU²²⁷.

226 United Nations (1997a). "In reality the US troops never took operational orders from the UN Force Commander. Instead, the logistic unit was under the command and control of the US Central Command and the civilian head of UNOSOM II was US Admiral Jonathan Howe, appointed at Washington's request." (THAKUR, Ramesh. *The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect*. New York: Cambridge University Press, 2006. pp. 56-57).

227 United Nations (1997a).

O Comando Central Americano seguiu um programa de quatro fases, buscando proteger os portos e aeroportos mais importantes, instalações-chave, pontos de distribuição de comida, garantir passagens livres e desimpedidas para o escoamento de suprimentos e assegurar o tráfego de comboios de organizações humanitárias²²⁸.

Enquanto a UNITAF e a UNOSOM iam cumprindo seu papel, o SGNU empenhava-se em promover o fim da guerra por meio de uma reconciliação nacional. Em janeiro de 1993, ele reuniu 14 movimentos políticos somalis numa discussão preparatória para uma conferência de reconciliação nacional com o objetivo de firmar um cessar-fogo²²⁹.

Ao mesmo tempo em que ensaiava esses esforços, o Secretário-Geral viu que a UNITAF, não obstante seu ótimo desempenho na melhoria das condições de segurança e na distribuição de suprimentos humanitários, deveria ser substituída por uma operação de manutenção da paz em virtude da existência de áreas inseguras, da falta de um governo efetivo, de uma polícia oficial e de um exército nacional organizado.

Desse modo, o Conselho de Segurança criou a UNOSOM II, por intermédio da Resolução 814 (1993), de 26 de março, sob o manto do capítulo VII da Carta, para substituir a UNITAF. A nova missão daria continuidade às tarefas empreendidas por aquela, e seria dotada de um mandato mais robusto.

Dentre as novas tarefas atribuídas aos *peacekeepers*, estavam: impedir a retomada da violência; manter o controle sobre o armamento pesado das facções; proteger portos, aeroportos e linhas de comunicação necessários à prestação de ajuda

228 United Nations (1997a).

229 United Nations (1997a).

humanitária; proteger o pessoal empregado na missão de paz, suas instalações e as ONGs; desminar o terreno; repatriar refugiados e deslocados internos.

Em 27 de março 1993, como conclusão da *Conference on National Reconciliation*, que reuniu desde o dia 15 de março representantes de 15 movimentos políticos somalis, foi assinado o *Agreement of the First Session of the Conference of National Reconciliation in Somalia* (Acordo de Março) estabelecendo um cessar-fogo²³⁰.

No entanto, conforme se deu a transição entre UNITAF e UNOSOM II, em 28 de março de 1993, ficou claro para as Nações Unidas que, não obstante ter assinado o Acordo de Março, a facção do General Aidid não cooperaria na sua implementação.

Em 5 de junho de 1993, a milícia leal a Mohammed Aidid assassinou 24 capacetes azuis paquistaneses que inspecionavam um depósito de armas como parte do processo de desarmamento. A partir desse evento, considerado um sério desafio à credibilidade da ONU, em poucos dias o Conselho de Segurança editou a Resolução 837, de 6 de junho, autorizando o uso de *all necessary means* contra os responsáveis pela chacina²³¹.

Depois do evento acima citado, *Rangers* e *Quick Reaction Force* estadunidenses foram enviados à Somália para apoiar a execução do mandato da UNOSOM II, sem se submeter ao comando e controle da ONU²³².

Pautados pelo programa coercitivo aprovado pelo Conselho de Segurança após o massacre de junho de 1993, os *Rangers*

230 O Acordo de Março era dividido em quatro partes: Desarmamento e Segurança; Reabilitação e Reconstrução; Restabelecimento da Propriedade e Resolução de Litígios; e Mecanismos de Transição (United Nations, 1997a).

231 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 107).

232 United Nations (1997b).

empreenderam uma operação ao sul de Mogadishu em 3 de outubro de 1993 sem prévio conhecimento ou autorização por parte da ONU²³³. O objetivo era capturar assessores-chave do General Aidid, suspeito de haver sido cúmplice no ataque aos capacetes azuis paquistaneses. A operação foi bem-sucedida, tendo sido apreendidos 24 suspeitos²³⁴.

Entretanto, durante a operação dois helicópteros estadunidenses foram abatidos por milicianos, levando 18 soldados estadunidenses à morte e ferindo outros 75. Os corpos dos soldados estadunidenses foram submetidos, ainda, a atos públicos ultrajantes veiculados pela mídia em todo o mundo. Em resposta, o presidente Clinton exigiu o retorno de toda a tropa estadunidense aos EUA²³⁵.

Sem o apoio dos Estados Unidos e com o conflito na Somália longe de ser solucionado, em 18 de novembro de 1993 o Conselho de Segurança, por intermédio da Resolução 886, renovou o mandato da UNOSOM II por mais seis meses. Requeriu, também, que o SGNU reportasse ao órgão a situação na Somália, o progresso

233 THAKUR (2006, p. 57).

234 United Nations (1997b).

235 BELLAMY; WILLIAMS (2010). O evento da Somália foi um marco para as políticas militares dos Estados Unidos. A partir dele, a administração estadunidense estabeleceu a Presidential Decision Directive 25, de maio de 1994, limitando futuras participações dos EUA em operações de manutenção da paz. Tal documento identificava falhas na atuação da ONU como principais razões para a falha estadunidense na Somália, além de apontar 17 condições que deveriam ser observadas antes de os EUA se comprometerem a participar de uma missão de paz da ONU (WEISS *apud* BELLAMY; WILLIAMS, 2010, pp. 107-108). A partir daí, os EUA só aceitaram submeter suas tropas ao comando das Nações Unidas em casos de prevenção de conflitos, como foi o caso da United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP), na Macedônia (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, pp. 107-108). No tocante à culpa atribuída às Nações Unidas pela morte dos *Rangers* estadunidenses, Thakur (2006) lembra que a atuação dos estadunidenses que levou à morte alguns de seus homens foi empreendida unilateralmente, sem conhecimento prévio da ONU, mas mesmo assim, "Sensitive to the charge of having ceded control of US foreign policy to the UN, the administration did little to discourage Congressional, press and public attribution of the blame to the world Organization. The impression was left to fester that the operational had been ordered, directed and controlled by the UN and that the fiasco was the result of UN incapacity to fight wars and keep the peace" (THAKUR, 2006, p. 57).

da missão no cumprimento da reconciliação nacional, bem como os novos objetivos humanitários e políticos a serem conquistados. Por fim, alertou os somalis de que a permanência da ONU dependeria da total e integral cooperação do povo com os objetivos da UNOSOM II.

Em resposta ao pedido do CSNU, em 6 de janeiro de 1994 o Secretário-Geral apontou dois obstáculos para a solução do conflito na Somália: profundas divisões entre as duas principais alianças – Generais Aidid e Mahdi – e contínua rejeição, por parte das milícias, das iniciativas políticas empreendidas pela UNOSOM II. Concluiu, com isso, que a tarefa-chave a ser executada pelas Nações Unidas era apoiar a reconciliação nacional e, por isso, a UNOSOM II ainda teria de ter vida útil. Na sua ótica, o mandato seria esgotado quando o Acordo de Março fosse integralmente implementado, eleições gerais fossem estabelecidas e um governo eleito fosse instalado²³⁶.

Por intermédio da Resolução 897 (1994), de 4 de fevereiro, o Conselho de Segurança aprovou as recomendações do Secretário-Geral no sentido de dar prosseguimento à missão e estabeleceu novas tarefas: apoio na implementação do Acordo de Março, especialmente no que dizia respeito ao desarmamento e ao cessar-fogo; proteção aos portos, aeroportos e infraestrutura essencial; ajuda humanitária em todo o país; auxílio ao sistema judiciário; ajuda na repatriação de refugiados e deslocados internos; assistência ao processo político; proteção do pessoal da missão e suas instalações. Além disso, o Conselho de Segurança autorizou a gradual redução do efetivo da UNOSOM II.

A Resolução 923 (1994), de 31 de maio, renovou o mandato da UNOSOM II até 30 de setembro. Em 17 de agosto, o Secretário-Geral reportou ao Conselho de Segurança que os conflitos no

236 United Nations (1997b).

âmbito do clã dominante, Hawiye, ao qual pertenciam os Generais Aidid e Mahdi, constituíam o maior obstáculo à reconciliação nacional. Desse modo, não seria possível nenhum progresso político sem que uma solução fosse apresentada para sanar a contenda entre os subclãs de Hawiye²³⁷.

Frente à falta de perspectiva de encontrar uma solução viável para a questão da Somália, somando-se, ainda, o fato de as Nações Unidas terem feito todos os esforços nesse sentido, a Resolução 954 (1994), de 4 de novembro, decidiu que a UNOSOM II teria seu mandato renovado até 31 de março de 1995, quando encerraria seus trabalhos.

Seguindo a decisão do Conselho de Segurança de finalizar a UNOSOM II em 31 de março de 1995, as facções rivais de Mogadishu empenharam-se para chegar num consenso. Em 21 de fevereiro de 1995, um acordo de paz foi assinado entre os Generais Aidid e Mahdi, em nome da *Somali National Alliance* e da *Somali Salvation Alliance*, respectivamente, com o objetivo de promover a reconciliação nacional e um ajuste pacífico. Nesse acordo, as duas partes aceitaram dividir o poder, norteado por eleições democráticas, resolução de disputas por meio do diálogo e medidas pacíficas, e convencionou-se a abertura dos portos para o tráfego comercial²³⁸.

Em função do acordo de paz selado entre as partes rivais, em 28 de março de 1995 a missão foi completamente retirada do terreno²³⁹.

237 United Nations (1997b).

238 United Nations (1997b).

239 United Nations (1997b).

4.2.1.1. *Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them (S/1994/653)*

Em virtude dos constantes ataques das facções somalis à UNOSOM II e das conseqüentes baixas em seu efetivo, a Resolução do Conselho de Segurança 885 (1993), de 16 de novembro, autorizou a criação de uma comissão de inquérito responsável por investigar tais ataques. Fruto do trabalho dessa comissão, foi editado em 1º de junho de 1994 o *Relatório da Comissão de Inquérito para investigar ataques armados ao pessoal da UNOSOM II que levaram a baixas (S/1994/653) (Relatório Somália)*²⁴⁰.

O relatório apresentou falhas na organização da UNOSOM II que levaram à morte dezenas de capacetes azuis, além de uma série de fatores que justificaram o insucesso das ações empreendidas pelas Nações Unidas na Somália.

Durante o ataque de 5 de junho de 1993, foi requisitado apoio ao *headquarter* da UNOSOM II em virtude da violência empregada pelas facções somalis e da falta de recursos para fazer frente à investida. O apoio, que deveria chegar em 30 minutos, demorou cinco horas para alcançar o local. Nesse ponto, a organização da UNOSOM II falhou ao não responder rapidamente ao pedido de socorro dos paquistaneses sob ataque²⁴¹.

No dia seguinte ao ocorrido, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 837 (1993), para que fossem responsabilizados aqueles que tivessem atacado os soldados paquistaneses. Para

240 United Nations. Security Council. *Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them*. UN docs. S/1994/653, 1 jun. 1994a.

241 United Nations (1994a, p. 24).

essa empreitada, a UNOSOM II foi fortalecida com a presença dos *Rangers* norte-americanos, os quais passaram a ter a missão de capturar o General Aidid, suposto mandante do ataque.

A operação se desenrolaria no dia 3 de outubro, no *Olimpic Hotel*, onde estavam reunidos o General Aidid e seus assessores. Embora importantes assessores tenham sido capturados, a operação transformou-se num desastre quando dois helicópteros foram abatidos pela milícia, levando à morte quase 20 *Rangers*²⁴².

Os Estados Unidos revisaram, então, sua política e anunciaram o retorno da força estadunidense para o país no dia 31 de março de 1994. Essa atitude do governo dos EUA privou a UNOSOM II de seu contingente nacional mais potente²⁴³.

Dentre os motivos que colaboraram para uma má atuação das Nações Unidas na Somália, tendo em vista o fato de os capacetes azuis não terem conseguido evitar o massacre à população civil, tampouco firmar um acordo de paz duradouro, promover eleições claras e democráticas, nem reconstruir a infraestrutura local, o Relatório Somália cita os principais.

Primeiramente, a UNOSOM I foi revestida das características de uma operação de manutenção da paz tradicional, uma vez que havia o consentimento local apenas para o envio de observadores militares que se ocupariam da supervisão do acordo de cessar-fogo firmado à época. O emprego da força foi autorizado para os casos de legítima defesa. E, ao mesmo tempo em que constituía uma operação de manutenção da paz, era também uma missão de cunho humanitário.

Já a UNOSOM II era fundamentada no capítulo VII da Carta da ONU, o que por si só já a diferenciava da primeira. Seus objetivos

242 United Nations (1994a, p. 32).

243 United Nations (1994a).

eram mais audaciosos, não havia consentimento das autoridades locais em virtude das inúmeras facções rivais que conduziam o conflito, o que implicava a falta de partes legítimas a quem se pudesse pedir o consentimento.

O uso da força tinha sido autorizado para dar efetividade ao cumprimento do mandato, que previa a proteção dos *peacekeepers*, das instalações da missão, do pessoal envolvido na ajuda humanitária, de aeroportos, portos, infraestruturas úteis ao alívio humanitário. Note-se que a proteção da população civil não figurava como parte integrante do mandato²⁴⁴.

As diferenças vão além: enquanto a UNOSOM I foi uma operação de manutenção da paz tradicional, inadequada para a gravidade do conflito, a UNOSOM II foi classificada pelo próprio Relatório Somália como uma *peace enforcement*²⁴⁵, uma vez que os capacetes azuis atuavam sem o consentimento das partes e impunham práticas de desarmamento coercitivas.

O Relatório Somália julgou, então, que a operação de *peace enforcement* empreendida pela UNOSOM II na Somália, dentro de um contexto de guerra civil, não conferiu às Nações Unidas uma imagem pacífica e humanitária, tampouco colaborou para que um acordo de paz fosse firmado²⁴⁶.

Outro problema encontrado foi o fato de muitos assessores políticos seniores da UNOSOM II não terem experiência e conhecimento acerca das práticas envolvidas em operações de manutenção da paz, além de se terem mostrado insensíveis à cultura local²⁴⁷.

244 United Nations (1994a, p. 46).

245 United Nations (1994a).

246 United Nations (1994a).

247 United Nations (1994a).

Faltou à UNOSOM II, também, uma fonte de informações confiável que satisfizesse as exigências da ONU e um setor de inteligência capaz de reunir dados importantes para o sucesso de uma operação de *peace enforcement*²⁴⁸.

A exemplo da forma como o governo estadunidense lidou com a operação dos *Rangers* de 3 de outubro, ficou comprovado que os Estados não estão preparados para sofrer baixas de seus soldados por motivos alheios ao interesse nacional. Esse fato limita as operações de *peace enforcement*²⁴⁹ e de manutenção da paz.

Outra questão de grande relevância apontada pelo relatório foi a aprovação de um mandato muito pretensioso para a UNOSOM II em relação aos instrumentos disponíveis e à vontade política dos Estados participantes em implementá-lo²⁵⁰.

Por fim, as falhas determinantes para a deficiência da UNOSOM II foram a falta total de experiência em operações de manutenção da paz em conflitos internos violentíssimos²⁵¹ e a falta de entendimento por parte da ONU, à época, de que as violações de direitos humanos configuram ameaças à paz e à segurança internacionais e que, portanto, devem constar do mandato como tarefa “número 1” a ser executada pelos *peacekeepers*.

4.2.2. Histórico do conflito na Bósnia

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a República Socialista Federativa da Iugoslávia constituía-se de seis repúblicas: Sérvia – que tinha sob seu domínio Kosovo e Voivodina –, Croácia, Bósnia-Herzegovina, Eslovênia, Macedônia e Montenegro.

248 United Nations (1994a, p. 47).

249 United Nations (1994a).

250 United Nations (1994a).

251 United Nations (1994a).

Comumente descrita como uma “colcha de retalhos”, a Iugoslávia reunia sérvios (cristãos ortodoxos), eslovenos (católicos), bósnios (mulçumanos), húngaros, albaneses, judeus, entre outros. No entanto, apesar da diversidade étnico-religiosa, a Iugoslávia foi um país estável enquanto Tito viveu²⁵².

O croata Josip Broz Tito, presidente da Iugoslávia até 1980, tem em seu currículo o grande feito de ter conseguido manter a unidade do país durante o tempo em que esteve à frente da presidência. Preocupado com o legado que deixaria, antes de sua morte Tito estabeleceu uma presidência rotativa, na qual as lideranças de cada uma das seis repúblicas se alternariam de tempo em tempo no poder.

Se na teoria a ideia de Tito já era de difícil execução, ao passar, então, para o campo prático, a presidência rotativa tornou-se inviável, em virtude das divergências entre as repúblicas e do desnível econômico entre elas²⁵³.

Em 1992 a situação na Iugoslávia ficou complicada, a partir da oposição dos sérvios à ideia de um croata assumir o poder. Nesse mesmo ano, para temperar a instabilidade, a Croácia e a Eslovênia declararam-se independentes, seguidas pela Bósnia-Herzegovina (Bósnia). Frente às declarações de independência, Slobodan Milošević – presidente da Sérvia –, que alimentava o sonho de manter a unidade do país, resolveu pôr seu plano em prática por meio do uso da força²⁵⁴.

Em março de 1991, fez-se um plebiscito entre os eleitores bósnios, dos quais 68% votaram a favor da criação de um Estado independente multiétnico. Importante ressaltar que, não obstante

252 PAZZINATO; SENISE (2008, p. 320).

253 PAZZINATO; SENISE (2008).

254 PAZZINATO; SENISE (2008).

as ameaças proferidas pelos nacionalistas sérvios, um número substancial de sérvio-bósnios votou a favor da independência.

Em 6 de abril de 1992 a independência da Bósnia foi reconhecida pela Comunidade Europeia, levando centenas de milhares de bósnios à frente do Parlamento para comemorar. Fiéis à tradição de tolerância que sempre imperou em Sarajevo, a massa levou cartazes declarando que, independentemente da diversidade, eles poderiam viver juntos. Entretanto, Radovan Karadžić, o líder dos sérvio-bósnios nacionalistas, havia declarado que as ruas de Sarajevo seriam marcadas por sangue caso a declaração de independência bósnia fosse reconhecida pela Comunidade Europeia²⁵⁵.

Enquanto a massa comemorava o reconhecimento da independência bósnia e gritava palavras de ordem como paz e reconciliação entre todos os grupos nacionais, homens de confiança de Karadžić abriram fogo contra a multidão. Naquela mesma noite, uma artilharia pesada vinda da Sérvia abriu fogo contra a cidade²⁵⁶.

A declaração de independência da Bósnia marcou o início de um violento conflito. Com a desintegração da Iugoslávia, sentimentos nacionalistas afloravam por parte da minoria sérvia que habitava a Bósnia. A ideologia nacionalista apregoada por eles e apoiada por Belgrado era a de que um Estado híbrido como a Bósnia, de maioria muçumana, mas também formado por minorias sérvias, croatas, húngaras e judias, não deveria existir²⁵⁷.

255 ALI, Rabi; LIFSCHULTZ, Lawrence. "Why Bosnia?". *Third World Quarterly*, London, v. 15, n. 3, p. 367, sep. 1994.

256 ALI; LIFSCHULTZ (1994, p. 371).

257 A Bósnia era formada por 31% de sérvios, 44% de muçumanos, 18% de croatas e 7% de outras minorias (ALI; LIFSCHULTZ, 1994, p. 369).

Com o apoio do Exército da República Federal das Iugoslávia²⁵⁸, as forças sérvias bósnias iniciaram, então, uma campanha militar com o objetivo de promover uma “limpeza étnica”. O objetivo era eliminar os bósnios, não apenas os mulçumanos, mas todas as outras minorias que lá viviam, com o objetivo de formar uma “grande Sérvia” pura²⁵⁹.

Outra dimensão da guerra era destruir todo o conteúdo histórico bósnio, todas as formas de arte e cultura, apagando de vez a Bósnia da História. Em função disso, prédios foram destruídos, a arquitetura clássica foi bombardeada, pontes, monumentos, bibliotecas, igrejas católicas e mesquitas, e tudo aquilo que remetesse ao sincretismo daquela cultura foi alvo das ações dos nacionalistas sérvios²⁶⁰.

A situação calamitosa instalada na Bósnia carecia do auxílio das Nações Unidas. Em 30 de maio de 1992 o Conselho de Segurança impôs um embargo de armas à Iugoslávia, com o fim de solucionar o impasse na Bósnia por meios pacíficos e permitir o escoamento do alívio humanitário pelo país. Para tanto, seriam estabelecidas zonas de segurança em Sarajevo e o aeroporto deveria ser uma delas, conforme estabelecia a Resolução 757.

Após negociações entre as Nações Unidas e as partes conflitantes, em 5 de junho de 1992 firmou-se um acordo estabelecendo que o aeroporto seria protegido pela UNPROFOR. Essa operação de manutenção da paz havia sido criada em 21 de fevereiro de 1992 pela Resolução 743 do Conselho de Segurança,

258 A República Federal da Iugoslávia, ou simplesmente Iugoslávia, formou-se em 1992 após a onda de independência que tomou conta da República Socialista Federal da Iugoslávia, constituída pela Sérvia e por Montenegro.

259 ALI; LIFSCHULTZ (1994, p. 367).

260 ALI; LIFSCHULTZ (1994).

com o fito de monitorar o acordo de cessar-fogo²⁶¹ entre a Croácia e a Sérvia. Contudo, acabou sendo expandida pela Resolução 758 (1992), de 8 de junho²⁶², que autorizou a UNPROFOR a atuar na Bósnia, auxiliando nas ações de alívio humanitário.

O acordo previa, dentre outras coisas, que armas antiaéreas, morteiros e mísseis terrestres fossem removidos das imediações do aeroporto e reposicionados em áreas previamente acordadas e sujeitas à vistoria da UNPROFOR. Além disso, convencionou-se que corredores humanitários seriam abertos pela missão, ligando o aeroporto à cidade²⁶³.

No entanto, a tarefa de apoiar a distribuição de ajuda humanitária enfrentou alguns problemas, dentre eles o que concernia ao uso da força. Passado um tempo, as tropas sérvias bósnias tentaram controlar o fluxo de ajuda humanitária no país por meio de bloqueios nas estradas, que impediam o livre acesso daqueles que levavam assistência. Nesse contexto difícil, a UNPROFOR não possuía nem os meios nem o mandato necessários para fazer frente às investidas sérvias e permitir o fluxo do alívio humanitário²⁶⁴.

O Conselho de Segurança decidiu, então, aprovar a Resolução 770 (1992), de 13 de agosto, com fundamento no capítulo VII, para autorizar o uso de *all necessary means* para que a assistência humanitária pudesse ser prestada.

Ocorre que aos capacetes azuis foi dada pouca ou nenhuma orientação sobre como deveriam implementar as tarefas. O sentimento

261 A UNPROFOR tinha contornos tradicionais.

262 Quando os *peacekeepers* chegaram a Sarajevo, a política de "limpeza étnica" já havia feito 1,5 milhão de refugiados (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 200).

263 United Nations. Security Council. *Resolution S/RES/764*, 13 jul. 1992. Operation Joint Endeavour. Disponível em: <<http://www.nato.int/ifor/un/u920713a.htm>>. Acesso em: 21 de maio de 2011.

264 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

de pânico instalado na missão era exprimido por meio da pergunta: “how can we keep the peace where there is no peace to keep?”²⁶⁵.

Mesmo com todas as dificuldades apresentadas pela violenta realidade do conflito, a UNPROFOR conseguiu manter o aeroporto de Sarajevo aberto, não obstante as investidas das forças sérvio-bósnias. No período de 3 de julho de 1992 a 31 de janeiro de 1993, o auxílio humanitário aéreo organizado pelo Alto-comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pela UNPROFOR permitiu o pouso de quase 2.500 aeronaves carregadas com mais de 27 mil toneladas de alimentos e remédios²⁶⁶.

Na primavera de 1993, a UNPROFOR entrou em nova fase. Em face da violência contínua e intensa, das ações empreendidas pelas forças sérvio-bósnias contra capacetes azuis, e da tragédia humanitária que assolava Srebrenica e cercanias em virtude das ações paramilitares que forçavam o deslocamento de grande quantidade de civis – em especial mulheres, crianças e idosos –, o Conselho de Segurança editou a Resolução 819 (1993), de 16 de abril.

A citada resolução, com fulcro no capítulo VII da Carta da ONU, estabeleceu que Srebrenica e adjacências seriam consideradas *safe areas*, isto é, estariam livres de ataques armados ou atos hostis e, de pronto, os ataques deveriam cessar. Exigiu, também, que a Iugoslávia não mais suprisse as necessidades militares das unidades paramilitares sérvio-bósnias, condenou o deslocamento forçado motivado pela política de “limpeza étnica” e clamou pela facilitação no trânsito da ajuda humanitária.

265 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

266 United Nations. Department of Public Information. *Former Yugoslavia: United Nations Protection Force (UNPROFOR)*. sep. 1996. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2011.

Seguindo a edição da Resolução, o *Force Commander* da UNPROFOR, o comandante das forças sérvio-bósnias e o comandante das forças muçumanas bósnias assinaram, em 17 de abril de 1993, um acordo no qual ficava acertado que a área de Srebrenica seria desmilitarizada. Desse modo, no dia 21 de abril de 1993 o *Force Commander* enviou 170 militares, policiais e observadores militares a Srebrenica com a missão de recolher todo o armamento existente na localidade, bem como munição, minas terrestres e explosivos. Ao meio-dia, a cidade estava desmilitarizada²⁶⁷.

Mais de um mês depois, preocupado com os contornos da guerra e com a necessidade de responsabilizar aqueles que cometeram graves violações ao direito internacional humanitário, o Conselho de Segurança instituiu, por intermédio da Resolução 827, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

Nesse mesmo espírito, a Resolução 836 (1993), de 4 de junho, expressou a crescente apreensão do órgão com a situação na Bósnia, que não se estabilizava. Somada a este fato, a anterior criação das novas *safe areas* – Sarajevo, Tulza, Zepa, Bihac e Gorazde, pela Resolução 824 (1993), de 6 de maio – motivou o Conselho de Segurança a ampliar o mandato e a aumentar o efetivo da UNPROFOR, para que áreas estratégicas fossem protegidas contra ataques, a retirada das unidades paramilitares fosse promovida e pontos estratégicos fossem ocupados. Para tanto, foi aprovado o uso da força pelos capacetes azuis, em legítima defesa, para proteção das *safe areas* e para a desobstrução das passagens utilizadas para o alívio humanitário.

Em 14 de março de 1994, forças sérvio-bósnias lançaram uma ofensiva contra a *safe area* de Gorazde. A violência utilizada no ataque contra a cidade levou à morte centenas de civis, apesar dos

267 United Nations (1996).

esforços das Nações Unidas e da UNPROFOR no sentido de firmar um cessar-fogo. Nessa investida, muitos observadores militares que monitoravam a cidade corriam perigo e, por isso, o comando da UNPROFOR pediu auxílio à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para que protegesse o pessoal da missão. Nos dias 10 e 11 de abril, as forças do Atlântico Norte utilizaram aeronaves para bombardear as posições sérvio-bósnias²⁶⁸.

Apesar das tentativas de se chegar a uma solução pacífica, os sérvio-bósnios permaneciam os principais responsáveis pela incitação à guerra. A presença da ONU e da OTAN no terreno não inibia as ações desses paramilitares. O cenário era de violência extremada, estupros²⁶⁹, deslocamentos forçados e civis perecendo por falta de assistência humanitária, em virtude dos bloqueios nas vias de acesso. Em suma, de uma intensa “limpeza étnica”.

Nesse diapasão, o Conselho de Segurança continuou a editar resoluções que expressavam em seu texto a insatisfação com a violência incessante, exigindo respeito às *safe areas* e acesso livre do pessoal da missão e do ACNUR às áreas de risco, além de impor embargos econômicos à Iugoslávia²⁷⁰.

O arrocho do Conselho de Segurança levou os sérvio-bósnios a firmarem um acordo de cessar-fogo com os muçumanos em 31 de dezembro de 1994, acordo esse mediado pelo ex-presidente estadunidense Jimmy Carter. Entretanto, expirado o prazo de cessar-fogo, o governo bósnio empreendeu uma ofensiva contra os sérvio-bósnios, que passaram, por sua vez, a atacar as *safe areas*²⁷¹.

268 United Nations (1996).

269 O objetivo dos estupros era gerar, no ventre das mulheres muçumanas, crianças “puramente” sérvias.

270 Ver: United Nations. Security Council. *Resolution S/RES/941*. 23 sep. 1994b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f15b40.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012; UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/942*. 23 sep. 1994c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1504.html>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

271 ANJOS (2007, p. 122).

Ameaçados por uma possível ação aérea, as tropas do governo bósnio não mais avançaram, o que não foi feito pelos sérvio-bósnios. A OTAN, então, bombardeou os pontos de insurgência, motivando, com isso, um sentimento de represália por parte dos sérvios, que atacaram cinco das seis *safe areas* e fizeram 400 capacetes azuis reféns.

Em resposta, em 16 de junho de 1995 o Conselho de Segurança editou a Resolução 998, exigiu o respeito à vida e a libertação dos capacetes azuis que haviam sido feitos reféns, clamou pelo fim das hostilidades, ordenou o tráfego desimpedido da ajuda humanitária e o respeito às *safe areas*.

Contudo, em 6 de julho de 1995 os sérvio-bósnios arrasaram Srebrenica, em retaliação à alegada morte de 100 sérvios pelas tropas bósnias desde a desmilitarização da região em 1993²⁷². O ataque sérvio resultou na morte de cerca de 7.500 mulçumanos – homens e meninos – e no deslocamento de 23 mil mulheres, crianças e idosos²⁷³.

Ao tempo do ataque, o posto da UNPROFOR de Srebrenica contava com poucos 150 militares holandeses mal armados e mal equipados. Além disso, o mandato referente à instituição das *safe areas* previa o uso da força apenas em legítima defesa e para “deter

272 “The Fall of Srebrenica and the failure of UN *peacekeeping*”. *Human Rights Watch*, New York, v. 7, n. 13, p. 10, 1 oct. 1995. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/1995/10/01/fall-srebrenica-and-failure-un-peacekeeping>>. Acesso em: 17 de maio de 2011.

273 Em 26 de maio de 2011, a polícia da Sérvia prendeu o ex-general Ratko Mladić, que atuou como chefe do exército do líder sérvio-bósnio Radovan Karadžić durante toda a Guerra dos Balcãs (COMO RATKO Mladić permaneceu 16 anos foragido. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 26 maio 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,como-ratko-mladic-permaneceu-16-anos-foragido,724471,0.htm>>. Acesso em: 26 maio 2011). Mladić responde a 15 acusações no Tribunal Penal Internacional para ex-Iugoslávia. Entre os crimes a ele atribuídos, estão o massacre de Srebrenica e o cerco de mais de três anos a Sarajevo (“Próximos Passos de Ratko Mladić”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, pp. A-26, 28 ago. 2011). Em 16 de maio de 2012, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia deu início ao julgamento de Mladić (“Julgamento de Ratko Mladić tem início no TPII”. *Veja on-line*, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/julgamento-de-ratko-mladic-tem-inicio-no-tpii>>. Acesso em: 21 de maio de 2012).

attacks against the *safe areas*”, nada falando sobre a proteção de civis.

Frente ao caos, o comandante das forças holandesas chegou a requisitar auxílio aéreo para conter a ação dos sérvio-bósnios, mas, como resposta, ouviu do *Force Commander*, General Joulwan, e do *Special Representative*, Yasushi Akashi, a justificativa de que ataques aéreos poderiam romper a barreira entre *peacekeeping* e *peace enforcement* e, portanto, não autorizariam²⁷⁴.

Consternado com a barbárie cometida em Srebrenica, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1004 (1995), de 12 de julho, em que clamou para que o acordo de desmilitarização da cidade firmado em abril de 1993 fosse respeitado e para que uma solução pacífica pusesse fim ao conflito. Ordenou, também, a soltura do pessoal da UNPROFOR feito refém, exigiu a retirada das tropas sérvio-bósnias de Srebrenica e o respeito à ajuda humanitária.

Os sérvio-bósnios ignoraram as ordens do Conselho de Segurança e, duas semanas depois, levaram a Zepa as ações de “limpeza étnica”, tendo como ideia expandi-las a Goražde e Bihac. Demonstrando serem implacáveis, algumas semanas depois, uma bomba lançada por um sérvio em um mercado de Sarajevo matou 37 pessoas. A OTAN, então, respondeu com o mais pesado ataque aéreo lançado contra a Iugoslávia²⁷⁵.

Nesse momento, tropas croatas ultrapassavam as fronteiras da Bósnia e se uniam ao exército local contra as forças sérvio-bósnias, conquistando suas posições. Pela primeira vez na história do conflito os sérvios mostraram-se abertos à negociação do fim

274 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

275 AGUILAR *apud* ANJOS (2007, p. 124).

do conflito. Em setembro de 1995, foi feito um acordo de paz preliminar em Genebra²⁷⁶.

Tempos depois do encontro em Genebra, muçumanos, sérvios e croatas reuniram-se por três semanas em Dayton, EUA, onde delinearam um complexo acordo de paz, que foi firmado em 14 de dezembro de 1995 em Paris, pondo um fim àquele ultrajante conflito²⁷⁷.

4.2.2.1. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: “the fall of Srebrenica” (A/54/549)*

A partir do *Relatório do Secretário-Geral acerca da Resolução 53/35 da Assembleia Geral: “a queda de Srebrenica” (A/54/549)* (Relatório Srebrenica), elaborado para tratar do massacre de Srebrenica, em função do desastre humanitário ali ocorrido e da impossibilidade de reversão do quadro pelos capacetes azuis que protegem a região, pode-se traçar um panorama geral acerca da atuação e das falhas cometidas pelas Nações Unidas na Bósnia.

A queda de Srebrenica choca por dois motivos: primeiramente, pela magnitude dos crimes cometidos, que levaram à morte mais de 7 mil bósnios muçumanos; e pela crença da população civil que se abrigava naquela *safe área*, de que as Nações Unidas garantiriam sua segurança²⁷⁸.

Conforme explica Uziel, a criação de *safe areas* pressupõe, para seu êxito, o consentimento das partes e uma alocação maior de recursos materiais e humanos. A Resolução 819 (1993), de 16

276 ANJOS (2007, p. 124).

277 ANJOS (2007).

278 United Nations. General Assembly. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: “the fall of Srebrenica”* (Relatório Srebrenica) (A/54/549). 15 nov. 1999a. Disponível em: <<http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2011. p. 102.

de abril, não previu qualquer recurso adicional, por faltar consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. Contudo, mesmo com as divergências, escassez de recursos e um consentimento instável firmado no dia 17 de abril de 1993, o órgão expandiu a política de *safe areas* por intermédio da Resolução 824 (1993), de 6 de maio²⁷⁹.

Vê-se, então, que a política engendrada pelo Conselho de Segurança já apresentava, no momento de sua concepção, dificuldades em ser efetivada. O Relatório Srebrenica informa que era claro para o Secretariado e para os Estados-membros que as *safe areas* não eram verdadeiramente seguras, pois faltava uma presença militar robusta²⁸⁰, um consentimento cristalino, o interesse em usar decisivamente a força aérea na região e os meios necessários para repelir ataques em solo²⁸¹.

Porém, não obstante os sinais de fragilidade que cercavam Srebrenica, muitos observadores culpavam o batalhão holandês da UNPROFOR, responsável pela segurança da cidade, por não ter impedido o massacre. O comandante da força holandesa justificou-se ressaltando que muitos pedidos de apoio aéreo foram feitos sem que uma resposta fosse dada, e, desse modo, nada poderia ter sido feito para impedir o ataque sérvio. Deve-se ressaltar, também, o baixo *quorum* de soldados holandeses – cerca de 150 homens – levemente armados e em posições indefensáveis para fazer frente a um efetivo de mais de 2 mil sérvios munidos com artilharia pesada e blindados²⁸².

279 UZIEL (2010, p. 145).

280 O Secretariado julgou ser necessário um efetivo de 32 mil homens, mais ou menos, para que o plano das *safe areas* fosse cumprido com êxito. No entanto, os países contribuintes disponibilizaram apenas 7.600 homens (UZIEL, 2010, p. 59).

281 United Nations (1999a, pp. 107-108).

282 United Nations (1999a).

No que toca à falta de apoio aéreo, deve-se frisar que, apesar dos vários pedidos de apoio efetuados pelo comandante holandês, o SRSG na Bósnia e o *Force Commander* opuseram-se por quatro motivos. Primeiramente, acreditaram que o uso da força aérea indicaria que as Nações Unidas haviam entrado na guerra contra os sérvios e que o formato de operação de manutenção da paz havia sido substituído pelo de *peace enforcement*. Em seguida, consideraram que a partir dessa iniciativa poderiam perder o controle do processo de paz, o que colocaria em perigo a segurança das tropas. Ademais, o uso da força aérea tiraria o foco da missão de paz, cujo objetivo primário era criar um ambiente seguro para a prestação de assistência humanitária. Por fim, temeram represálias sérvias contra seus *peacekeepers*²⁸³.

Colaborou, também, para o massacre, a falha na compreensão da extensão da guerra sérvia, o que impediu a UNPROFOR de agir prontamente ao ataque. As informações que chegavam ao Conselho de Segurança eram imprecisas e incompletas e levavam a crer que a situação estava sob controle. Faltou, então, um serviço de inteligência funcional, que permitisse uma coleta real de dados conjugada a uma interpretação fiel dessas informações²⁸⁴.

O Relatório Srebrenica apontou, ainda, como lição primeira a ser aprendida com o evento de Srebrenica, o fato de que operações de manutenção da paz não devem ser utilizadas como substitutas a um consenso político, pois dessa forma elas falharão. A falta de consenso impediu uma leitura clara do conflito e acabou por enviar capacetes azuis a um terreno em que não havia um acordo de paz ou tampouco um cessar-fogo, e onde o som dos tiros ainda ressoava²⁸⁵.

283 United Nations (1999a, p. 104).

284 United Nations (1999a, p. 106).

285 United Nations (1999a).

Contudo, o principal ensinamento de Srebrenica diz respeito ao uso da força. Apesar de o Secretariado ter-se convencido sobre a importância de seu emprego em momentos anteriores para dar cumprimento à ajuda humanitária, o Secretário-Geral, em relatório endereçado ao Conselho de Segurança, manifestou-se contra a “cultura da morte”, afirmando que a paz deveria ser alcançada por meios pacíficos e não por meio de métodos militares.

Ademais, faltou ao Conselho de Segurança sensibilidade ao tratar da política de “limpeza étnica” levada a cabo pelos sérvios. Em suas resoluções, tal política era descrita pelo órgão como ilegal e inaceitável, mas nunca como uma ameaça à paz e à segurança internacionais que justificasse o uso da força para proteger os milhares de vidas perdidas durante a guerra²⁸⁶.

A lição cardinal de Srebrenica, portanto, é a de que, em situações de terror e homicídio em massa, todos os meios necessários devem ser utilizados. Na guerra da Bósnia, o uso da força era imprescindível para pôr um fim às mortes sistemáticas e à expulsão de civis²⁸⁷.

O Relatório Srebrenica concluiu que esses problemas operacionais estavam relacionados a profundos problemas políticos no âmbito do Conselho de Segurança. Mais uma vez, então, o CSNU tentou manter a paz onde não havia paz a ser mantida e acreditou que a ajuda humanitária seria o suficiente para remediar a situação²⁸⁸.

286 Ver Resoluções do Conselho de Segurança 819, 820, 824, 836, entre outras, em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>.

287 United Nations (1999a).

288 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 117).

4.2.3. Histórico do conflito em Ruanda

Após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações conferiu a tutela de Ruanda à Bélgica, tutela essa confirmada pelas Nações Unidas tempos depois. Durante esse período, que se estendeu por mais de 40 anos – 1918 a 1962 –, os belgas dividiram a sociedade ruandesa em dois grupos étnicos: hutus e tutsis²⁸⁹. Estes últimos contavam com o apoio de seus “senhores”, que ratificavam sua hegemonia política, militar e econômica perante a sociedade, não obstante o fato de ambas as etnias falarem a mesma língua e partilharem da mesma cultura.

As autoridades belgas distribuíam carteiras de identidade com a especificação do grupo étnico a que pertencia cada cidadão. Essa burocracia tinha fins meramente administrativos, mas colaborou para que a divisão social se tornasse bastante rígida com o passar do tempo.

Até 1959, a elite tutsi dominava política e economicamente. Durante o período de transição da independência iniciado naquele ano, os ruandeses hutus, cansados de serem subjugados, levaram a cabo a “revolução social” e tomaram o poder. Essa iniciativa levou milhares de tutsis a buscarem refúgio nos países vizinhos, principalmente em Uganda²⁹⁰.

O expressivo número de refugiados tutsis provou-se uma base perfeita para o recrutamento de homens para a formação de uma milícia que veio a promover inúmeras incursões armadas em Ruanda para derrubar o governo hutu, renovando, em cada uma delas, extremada violência étnica e retaliações sem precedentes²⁹¹.

289 Os tutsis representavam cerca de 14% da população e os hutus constituíam 85% do povo ruandês.

290 United Nations. Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR). *Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirFT.htm>>. Acesso em: 22 de maio de 2011.

291 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 202).

Em 1973, quando a violência estava no auge, o General hutu Juvenal Habyarimana promoveu um golpe de Estado e assumiu o poder. Foi no seu governo que as práticas de discriminação se institucionalizaram, por meio de uma política que pregava “equilíbrio étnico e regional”. Na prática, a vida política e social em Ruanda sujeitava-se a quotas estabelecidas de acordo com “proporções étnicas” que determinavam os postos e os recursos disponíveis a cada grupo étnico²⁹².

A relativa estabilidade do governo do General Habyarimana manteve-se até a década de 1990, quando ele declarou que o país passaria por um processo de democratização. Em outubro de 1990, o exército tutsi, *Rwandese Patriotic Front* (RPF), baseado em Uganda, lançou uma ofensiva além da fronteira que dividia os dois países²⁹³.

A guerrilha estendeu-se durante três anos, até o momento em que os esforços da Organização da Unidade Africana (OUA) – sucedida pela União Africana em 2002 – e do governo da Tanzânia promoveram um encontro entre o governo de Ruanda e o RPF entre os dias 5 e 7 de março de 1993, na capital da Tanzânia (Dar Es-Salaam). Em 9 de março, convencionou-se um cessar-fogo provisório até que as negociações de paz fossem retomadas em Arusha, na Tanzânia.

As negociações em Arusha foram concluídas em 4 de agosto de 1993. O acordo de paz previu eleições democráticas e um governo

292 United Nations (2011a).

293 BELLAMY; WILLIAMS (2010). Em 22 de fevereiro de 1993, em função das constantes acusações feitas pelo governo de Ruanda de que Uganda estaria apoiando o RPF, os dois países resolveram pedir auxílio às Nações Unidas. Em carta endereçada ao presidente do Conselho de Segurança, representantes dos dois Estados requisitaram o envio de observadores militares para monitorar os 150 km de fronteira, impedindo que a área fosse utilizada para fins militares e para transporte de material bélico. Em 22 de junho de 1993, por intermédio da Resolução 846, o Conselho de Segurança autorizou o desdobramento da United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR) do lado de Uganda, pois o RPF controlava o lado ruandês. (United Nations, 2011a).

interino até que o presidente fosse eleito, além do retorno dos refugiados a Ruanda. Para a implementação do acordo, as partes contratantes pediram assistência às Nações Unidas.

Em 5 de outubro de 1993, a Resolução 872 do Conselho de Segurança aprovou a criação da UNAMIR – consentida pelas partes envolvidas – com o fim de monitorar o cessar-fogo derivado dos Acordos de Arusha e a fase final do governo de transição, investigar eventuais violações do acordo e garantir a segurança da capital.

O mandato da UNAMIR foi delineado a partir da ideia de que as negociações políticas caminhariam naturalmente para uma solução sustentável. Desse modo, contrariando as expectativas do Artigo 54 do Acordo de Arusha, que determinava a participação de uma força internacional neutra e robusta para proporcionar segurança para os habitantes da capital de Ruanda, proteger civis, supervisionar depósitos de armas e desarmar milícias, as Nações Unidas desdobraram uma operação de manutenção da paz tradicional²⁹⁴.

Inicialmente, a UNAMIR havia sido autorizada para atuar num período de seis meses. Mas, em 4 de abril de 1994, o Conselho de Segurança editou a Resolução 909, expandindo a missão de paz por mais três meses. Nesta resolução, o Conselho ressaltou que a continuidade do apoio por parte das Nações Unidas estava intimamente ligada à implementação do Acordo de Arusha e demonstrou sua preocupação quanto à demora na transição governamental.

Dois dias após a adoção da referida resolução, um fato novo desestabilizaria a paz em Ruanda. O avião que levava o presidente Habyarimana caiu, misteriosamente, matando a ele e a outros funcionários do governo. A morte do presidente deixou uma

294 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 209).

lacuna no poder que, somada às dúvidas acerca das causas do desastre, contribuiu para a retomada da guerra civil. Ressalte-se, porém, que a retomada da guerra não era novidade para as Nações Unidas, uma vez que a possibilidade vinha sendo ventilada pelo *Force Commander*, General Romeio Dallaire, desde janeiro²⁹⁵.

Em 48 horas de conflito, cerca de 250 mil ruandeses fugiram para a Tanzânia. O RPF, então, retomou sua política e, por meio de uma ofensiva, expulsou os membros do governo interino. A situação saiu do controle quando as forças governamentais e milícias hutus, em represália, assassinaram civis tutsis e hutus moderados e estupraram mulheres tutsis, dando início à carnificina que levou à morte cerca de 800 mil pessoas em apenas três meses²⁹⁶.

Em meio ao caos, as tarefas anteriormente atribuídas aos membros da UNAMIR tornaram-se ineficazes, principalmente em virtude do Acordo de Arusha, antes, a pedra angular do mandato, ter-se tornado sem efeito. Além disso, os países contribuintes começaram a questionar a atuação da missão frente à nova conjuntura, tendo sido a Bélgica o primeiro país a decidir pela retirada das suas tropas após dez capacetes azuis seus terem morrido em ataque de milícias.

Com a saída da Bélgica, o SGNU à época, Boutros-Ghali, pressionou o General Dallaire a retirar a UNAMIR do terreno, mas ele se recusou a fazê-lo, pois acreditava que a UNAMIR poderia ser útil, não importando seu tamanho²⁹⁷.

295 UZIEL (2010, p. 58).

296 Estima-se que 200 mil pessoas tenham sido mortas e outras 250 mil tenham buscado refúgio em países vizinhos no decorrer das primeiras semanas da retomada do conflito (MURPHY *apud* ANJOS, 2007, p. 155). "The genocide in Rwanda claimed between 500,000 and one million victims, primarily members of the Tutsi minority and 'moderate' Hutus, including the intelligentsia, suspected of sympathizing with the Tutsi. The killers included members of the Rwandese government forces, but in the main were drawn from the Presidential Guard and the youth militias, primarily the *interahamwe*, recruited and formed by the late President's party." (United Nations. 2011a, grifo do autor).

297 MAGNARELLA *apud* BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 205.

Enquanto isso, as cenas da guerra civil corriam as televisões do mundo, organizações não governamentais elaboravam inúmeros relatórios endereçados ao Conselho de Segurança com o intuito de levar ao seu conhecimento as atrocidades cometidas em Ruanda, dando ênfase ao crime de genocídio.

O Secretário-Geral, então, propôs três alternativas à UNAMIR para solucionar o conflito de Ruanda: 1) convencer-se de que um cessar-fogo não seria alcançado, restando à missão adotar medidas impositivas, à luz do capítulo VII da Carta da ONU, para evitar os massacres, sendo necessário, para tanto, milhares de homens; 2) um pequeno grupo de 270 homens seria liderado pelo *Force Commander* e ficaria em Kigali para atuar como intermediário entre as duas partes; 3) ou a UNAMIR poderia retirar-se do país, deixando para trás milhões de pessoas necessitadas e correndo o risco de morte – essa opção estava fora de questão²⁹⁸.

Nesse sentido, em 21 de abril de 1994, por intermédio da Resolução 912, o Conselho de Segurança pediu a cessação das hostilidades entre as forças governamentais e o RPF, enfatizando a importância da implementação do Acordo de Arusha, estimulando a resolução do problema por vias reconciliatórias, mas sem admitir que o que verdadeiramente ocorria em território ruandês era um genocídio. Na contramão de tudo o que vinha ocorrendo, o CSNU decidiu, então, reduzir o efetivo da missão de 2.500 para 270 homens, como sugeriu o SGNU em seu relatório do dia 20 de abril de 1994 (S/1994/470), comprovando sua falta de tato para com o conflito em Ruanda.

A situação evoluiu de tal maneira que o Conselho de Segurança, seguindo as novas sugestões do Secretário-Geral (S/1994/565), aprovou a Resolução 918 (1994), de 17 de maio, fundamentada no capítulo VII da Carta da ONU, pela qual ficou autorizado o

298 United Nations (2011a).

incremento no número de homens com o fito de alcançar a marca de 5.500 soldados. Além disso, o novo mandato passou a prever a tarefa de contribuir para a segurança dos civis e refugiados em risco, estabelecer e manter a segurança das áreas humanitárias e promover a segurança das operações de alívio.

No entanto, essa decisão foi tardia, pois, após ignorar os avisos do General Dallaire e as cenas aterrorizantes veiculadas nas televisões de todo o mundo, e reduzir o efetivo no momento em que mais se precisava de uma presença robusta, aumentá-lo depois não mudaria o destino das 500 mil pessoas mortas nesse ínterim. Além disso, frente à matança em massa, os capacetes azuis viram-se presos a um mandato limitado, levemente armados e autorizados a empregar a força apenas em legítima defesa.

Até a edição da Resolução 918, deve-se ressaltar que nenhuma referência ao crime de genocídio havia sido feita nas resoluções do Conselho de Segurança ou nas cartas redigidas pelo Secretário-Geral. O conflito era tratado como uma crise humanitária de grandes proporções. Tampouco foi previsto em qualquer resolução o uso da força para a proteção de civis que estivessem em situação de risco²⁹⁹.

Embora a situação em Ruanda se agravasse a cada dia, a previsão de incremento de capacetes azuis à UNAMIR não foi efetivada, uma vez que os soldados de Gana que participariam da primeira fase da missão aguardavam em seu país o envio de material militar pelas potências ocidentais.

A missão contou, então, com o apoio de 14 países africanos que se propuseram a fazer parte da UNAMIR, dando força à operação

299 No entanto, note-se que a palavra genocídio não foi empregada: em vez disso, a referida resolução enunciou o que parecia ser o Artigo II da Convenção de Genocídio de 1946, ao salientar que "the killing of members of an ethnic group with the intention of destroying such a group, in whole or in part, constitutes a crime punishable under international law".

de manutenção da paz. A participação desses países africanos foi de suma importância, pois permitiu ao Conselho de Segurança estender o mandato da missão até dezembro, conforme dispôs a Resolução 925 (1994), de 8 de junho. Além, disso pela primeira vez desde o início da participação das Nações Unidas no conflito, foi citada no preâmbulo a preocupação da Organização frente aos relatos de que “atos de genocídio” estariam ocorrendo em Ruanda.

Seguindo os países africanos, em 15 de junho a França anunciou que colaboraria com a UNAMIR enviando mil soldados franceses e comandaria uma operação humanitária multinacional para proteger e garantir a segurança de civis e deslocados internos.

A Resolução 929 (1994), de 22 de junho, fundamentada no capítulo VII da Carta da ONU, acolheu e autorizou a iniciativa dos Estados-membros de participarem da “Operação Turquoise”, liderada pela França e, para tanto, autorizou o uso de *all necessary means* para o implemento dos objetivos da operação.

Em meados de julho de 1994, a RPF anunciou um cessar-fogo e a formação de um governo conjunto formado por tutsis e hutus moderados. Na sequência, em 22 de agosto de 1994 a tropa francesa deixou o país e em 8 de novembro o Conselho de Segurança decidiu, por intermédio da Resolução 955 (1994), instituir o Tribunal Internacional para Ruanda, a fim de responsabilizar aqueles que cometeram o crime de genocídio e outras violações de direito internacional humanitário durante a guerra que assolou Ruanda na primeira metade da década de 1990³⁰⁰.

Em 30 de novembro daquele ano, a Resolução 965 prorrogou até 9 de junho de 1995 o mandato da UNAMIR. O Conselho de

300 Diferentemente da Resolução 827 (25 de maio de 1993), que instituiu o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia com o fito de “prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law”, a Resolução 955 (8 de novembro de 1994) estabeleceu o Tribunal Penal Internacional para Ruanda com o objetivo de “prosecuting persons responsible for genocide and other serious violations of international humanitarian law”.

Segurança aproveitou, ainda, para saudar a participação do Alto-comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), por meio de seus enviados a Ruanda que, desde julho, passaram a monitorar a situação dos direitos humanos no país, auxiliando nos casos de violação, implementando programas técnicos de cooperação sobre o tema, bem como facilitando o retorno de refugiados e deslocados internos.

A questão dos refugiados tornou-se gênero de primeira necessidade a ser resolvido pela UNAMIR, que já caminhava para seus momentos finais. A Resolução 978 (1994), de 27 de fevereiro, incentivou os países fronteiriços a prender responsáveis por atos de violência contra refugiados que se encontrassem em seu território; e a Resolução 997, de 9 de junho de 1995, estendeu o mandato até 8 de dezembro daquele ano, anunciou a redução da tropa de 2.330 homens para 1.800 e enfatizou que a tarefa primordial a ser desempenhada pelo efetivo que permanecia era a repatriação de refugiados.

Em 16 de agosto, o Conselho de Segurança, já preparando o território para o fim da missão de paz, editou a Resolução 1011 (1995), por meio da qual suspendeu o embargo de armas imposto a Ruanda, para que o governo pudesse tomar seu papel na segurança nacional. Por fim, a Resolução 1029 (1995), de 12 de dezembro, estabeleceu como data limite para a saída das tropas o dia 8 de março de 1996, quando a UNAMIR encerrou seus trabalhos.

4.2.3.1. Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257)

Aproximadamente 800 mil pessoas foram mortas no genocídio de Ruanda no ano de 1994. A comunidade internacional não preveniu tal ocorrido nem impediu a continuidade do genocídio.

Essa falha deixou feridas profundas na sociedade ruandesa, no relacionamento entre o país e a comunidade internacional, em particular na relação entre Ruanda e as Nações Unidas³⁰¹.

Desse modo, em função das críticas que vinha sofrendo pelo fato de não ter feito uma análise acerca de sua atuação em Ruanda, as Nações Unidas convenceram-se da necessidade de um exame minucioso e crítico sobre o papel desempenhado pela operação de manutenção da paz enviada ao país. Em 1999, portanto, o Secretário-Geral da Organização, Kofi Annan, estabeleceu a Comissão Independente de Inquérito para investigar os aspectos relacionados à performance da ONU em Ruanda³⁰², que deu origem ao *Relatório da Comissão Independente de Inquérito sobre as ações das Nações Unidas durante o genocídio de 1994 em Ruanda* (S/1999/1257) – (Relatório Ruanda).

À Comissão foi atribuído o mandato de estabelecer os fatos relacionados à resposta das Nações Unidas ao genocídio de Ruanda, sendo necessário, portanto, cobrir o período de outubro de 1993 a julho de 1994. A Comissão deveria, ainda, avaliar o mandato e os recursos disponíveis à UNAMIR e verificar de que forma eles afetaram o desempenho da ONU nos eventos relacionados ao massacre. Por fim, deveria delinear conclusões relevantes e identificar as lições aprendidas³⁰³.

O objetivo maior da Comissão era, por meio da revelação da verdade, construir uma relação de confiança entre Ruanda e as Nações Unidas, auxiliar na reconciliação nacional e municiar

301 United Nations. Security Council. *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda* (Relatório Ruanda). UN docs. S/1999/1257, 16 dez. 1999b, p. 3.

302 BELLAMY; WILLIAMS (2010, pp. 114-115).

303 United Nations (1999b).

a Organização com informações e ensinamentos imprescindíveis para que tragédias como essa jamais voltassem a ocorrer³⁰⁴.

Quando Kofi Annan recebeu uma cópia da minuta do relatório, sua primeira inclinação foi pedir uma revisão, em virtude das duras críticas tecidas às Nações Unidas. Contudo, o conselheiro Mark Malloch Brown e o novo chefe do DPKO, Jean-Marie Guéhenno, orientaram Annan no sentido de fazê-lo entender que somente por meio de uma reconciliação com o passado a ONU poderia seguir em frente e se firmar como referência em operações de manutenção da paz. Por esse motivo, Annan deixou o texto em sua forma original³⁰⁵.

O Relatório Ruanda, apresentado ao Conselho de Segurança em 16 de dezembro de 1999, insistiu na ideia de que o genocídio em Ruanda resultou da falha do sistema onusiano como um todo. Mas a falha central foi a falta de meios necessários e de vontade política, que se consubstanciou em mandatos neutros e confusos e regras de engajamento não aplicáveis à realidade do conflito³⁰⁶.

Faltou vontade política e financeira no âmbito do Conselho de Segurança, que impossibilitou a criação de uma missão de paz robusta o suficiente para dar cabo dos conflitos em Ruanda. A Resolução do Conselho de Segurança 872 (1993) estabeleceu a missão como de pequeno porte com o objetivo de assistir a transição governamental, limitando suas tarefas ao monitoramento do Acordo de Arusha. A maior razão para a relutância do Conselho de Segurança em estabelecer uma missão complexa foi a morte de 18 estadunidenses na Somália, dois dias antes da reunião. Todavia, esse não foi o único motivo para delinear a UNAMIR

304 United Nations (1999b).

305 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 115).

306 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

dentro dos padrões tradicionais: o relatório do então Secretário-Geral, Boutros-Ghali, também insistia na ideia de uma missão de paz tradicional³⁰⁷.

Entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, os EUA consideravam o conflito de Ruanda como sendo de baixa prioridade, tendo em vista o fantasma da Somália; por isso, uma missão de paz pequena e barata já seria o suficiente. Vale lembrar que, com a morte de militares estadunidenses na Somália, os EUA passaram a operar sob o *Presidential Decision Directive – 25*³⁰⁸, que estabelece diretrizes limitadoras à sua participação em operações de manutenção da paz e ao seu apoio a esse instrumento³⁰⁹.

O Reino Unido, por sua vez, tendia a acompanhar o desinteresse dos EUA, seguido por Rússia e China, que se mostravam indiferentes. A França, entretanto, mantinha ligações com as elites ruandesas e, desse modo, não se mostrava a favor de uma atuação mais robusta das Nações Unidas³¹⁰.

Ressalte-se, ainda, que Ruanda integrava o grupo dos membros não permanentes do Conselho de Segurança naquele ano. Contudo, os representantes de Ruanda no órgão eram representantes, também, da facção dos genocidas, hutu. Em função disso, à capacidade decisória do Conselho de Segurança já dificultada pela falta de vontade política dos membros permanentes, somou-se o conflito de interesses trazido pelos representantes de Ruanda. O resultado dessa equação foi a circulação de informações inverossímeis e a imposição de restrições à atuação do contingente no terreno³¹¹.

307 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 203).

308 United Nations (1997b).

309 UZIEL (2010, p. 147).

310 UZIEL (2010).

311 UZIEL (2010).

Uma vez no terreno, a UNAMIR contou com o ceticismo da Bélgica, que viu dez de seus capacetes azuis serem mortos por milícias extremistas. Como resposta, a Bélgica retirou seu efetivo do terreno e os enviou de volta para o país, argumentando perante as Nações Unidas que a missão não tinha razão de ser em função do tímido mandato, das péssimas condições no terreno, da inexistência de paz a ser mantida e da exposição a riscos inaceitáveis³¹².

É importante observar que o genocídio de Ruanda não pegou as Nações Unidas, exatamente, de surpresa. Desde janeiro de 1994, o *Force Commander*, General Dallaire, advertia a Organização para a deterioração da conjuntura e a possibilidade de um genocídio e, portanto, pedia reforços³¹³.

Nas palavras de Uziel³¹⁴, por conveniência política e falha burocrática, o aviso foi ignorado. Ao momento do genocídio, a UNAMIR encontrava-se de mãos atadas, principalmente depois da retirada do contingente belga. O Conselho de Segurança, traumatizado ainda pela crise na Somália e pressionado pelos EUA, decidiu reduzir o efetivo da UNAMIR – não obstante as recomendações do General Dallaire de se fazer o contrário –, justamente no momento em que a crise passava pelo período mais turbulento.

A Comissão concluiu o Relatório Ruanda afirmando que a UNAMIR, principal componente das Nações Unidas no terreno, não foi planejada, não foi dimensionada, tampouco foi instruída de forma a desempenhar um papel pró-ativo e assertivo num processo de paz problemático. A missão era menor do que a recomendada pelo pessoal do terreno, sua constituição foi lenta e não contava com tropas bem adestradas. O mandato da missão

312 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 108)

313 UZIEL (2010, p. 58).

314 UZIEL (2010).

baseou-se em análises errôneas acerca do processo de paz e nunca sofreu modificações diante dos sinais que apontavam para sua inadequação³¹⁵.

Nessa esteira, deve-se ressaltar que o genocídio perpetrado contra a população civil demorou a ser reconhecido pelas Nações Unidas como tal e sequer figurou como uma causa de ameaça à paz e segurança internacionais merecedora da autorização, pelo Conselho de Segurança, do uso da força para reprimi-la.

Por fim, o relatório salientou que, não obstante as falhas apontadas, a força de 2.500 homens originalmente empreendida deveria ter sido capaz de impedir ou ao menos limitar a abrangência do massacre. No entanto, a Comissão descobriu que os problemas de capacidade fundamental da UNAMIR contribuíram para uma situação humilhante e terrível, na qual os capacetes azuis ficaram paralisados frente à onda de brutalidade e terror mais desumana do século XX³¹⁶.

4.3. Conclusões parciais

Vistos anteriormente os aspectos formais que envolvem uma operação de manutenção da paz, tais como sua definição, seu enquadramento dentro das ações da ONU que visam a assegurar a paz e a segurança internacionais, sua previsão legal, sua destinação, seus marcos regulatórios, além das diferentes visões sobre sua aplicabilidade (vestfalianos e pós-vestfalianos), cumpriu nesta seção abordar o tema dos direitos humanos como fundamento da paz e as crises da década de 1990 que não atentaram para essa realidade.

315 United Nations (1999b, p. 30).

316 United Nations (1999b).

A fragilidade dos direitos humanos evidenciada no período das guerras mundiais deu ensejo à edição da Carta da ONU, em 1945. Além de dispor sobre matéria de segurança internacional, o documento estabeleceu, como um dos propósitos da “família de nações” que se formava a partir desse marco, a proteção e promoção dos direitos humanos.

Nessa esteira, a *Declaração universal dos direitos humanos* de 1948 deu maior relevo aos direitos humanos, ao alçá-los ao *status* de fundamento da paz, desfazendo o entendimento de que tais direitos eram apenas um propósito norteador das Nações Unidas no mesmo nível hierárquico da paz.

Entretanto, apesar da evolução acerca da relevância dos direitos humanos no cenário da segurança e paz internacionais, os conflitos internos na Somália, na Bósnia e em Ruanda (década de 1990) provaram que o direito natural inerente aos seres humanos não impediu as violações massivas de direitos humanos perpetradas pelos Estados contra seu próprio povo, gerando massacres sem precedentes e instabilidade para essas regiões.

A partir desses marcos, a ONU lançou-se numa empreitada rumo ao aperfeiçoamento do seu mecanismo de *peacekeeping operations*, que se mostrou inoperante frente a todas as barbáries e excessos cometidos nesses conflitos, tendo como dogma os direitos humanos como fundamento da paz.

A análise do histórico de cada um dos eventos da década de 1990, juntamente com a análise dos relatórios críticos, permitiram concluir que, dentre todas as falhas da ONU, as mais relevantes e comuns aos três foram: a inexperiência do pessoal empregado nessas missões de paz que, até então, haviam-se ocupado apenas de operações de manutenção da paz do tipo tradicional; a falta de interesse político por parte dos membros integrantes do Conselho

de Segurança; a inexistência de recursos adequados para levar a cabo as tarefas requeridas; mandatos ambíguos e confusos; etc.

Esse exame crítico feito pelas Nações Unidas foi o marco inicial de todas as medidas tomadas pela Organização rumo ao aperfeiçoamento das operações de manutenção da paz, a serem vistas na próxima seção.



CAPÍTULO 5

EFEITOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA DÉCADA DE 1990

5.1. Frutos da década de 1990

O presente item tem por escopo apresentar os principais frutos decorrentes das iniciativas empreendidas pelas Nações Unidas no período que sucedeu aos eventos de Somália, Bósnia e Ruanda. Tais iniciativas buscaram traçar, a partir das violações de direitos humanos cometidas naqueles países, novos paradigmas para as operações de manutenção da paz no que diz respeito ao seu referencial teórico e prático e, também, mostrar a relevância dos direitos humanos para a paz e a segurança internacionais e seu papel dentro das *peacekeeping operations*.

5.2. Memorando de Entendimento entre Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e DPKO

Em 5 de janeiro de 1999, foi firmado um memorando de entendimento entre o DPKO e o ACNUDH – renovado em novembro de 2002 –, com o intuito de formalizar uma parceria entre estas duas seções do Secretariado da ONU, a fim de reforçar

o entendimento de que o respeito aos direitos humanos é fundamental para a promoção da paz e da segurança³¹⁷.

Trata-se, portanto, de um documento interno das Nações Unidas que se presta a estabelecer as coordenadas no sentido de se travar uma efetiva cooperação entre o DPKO e o ACNUDH, a partir da introdução de atividades voltadas à promoção dos direitos humanos no âmbito de operações de manutenção da paz.

Neste sentido, o memorando de entendimento representa a intenção da ONU de fazer valer, para todas as operações de manutenção da paz empreendidas pela Organização, a obrigação de se promoverem e se respeitarem os direitos humanos e as liberdades fundamentais, cruciais para o sucesso de uma *peacekeeping operation*.

Informa o memorando, também, que o envolvimento do ACNUDH na estruturação e implementação de atividades a serem desenvolvidas na missão de paz pode contribuir para que se alcancem metas sustentáveis para depois da retirada da *peacekeeping operation* do terreno. Desta sorte, o item “A” do anexo do documento prevê consultas entre o DPKO e ACNUDH durante a fase inicial de planejamento da missão de paz.

O referido item informa que caberá ao ACNUDH elaborar propostas a serem apresentadas ao Secretário-Geral sobre o funcionamento e estruturação do componente de direitos humanos, para serem levadas a debate no Conselho de Segurança quando da discussão do desdobramento de uma operação de manutenção da paz.

O memorando salienta no item “B” que o componente de direitos humanos ficará sob a autoridade do SRSG da missão de paz e deverá gozar do mesmo *status* conferido aos outros

317 DURHAM, Helen; BATES, Adrian; OSWALD, Bruce. *Documents on the law of UN peace operations*. New York: Oxford University Press, 2010. p. 179.

componentes. Ademais, registra que, no desempenho de suas funções, o componente deverá promover uma abordagem que integre direitos civis, econômicos, sociais, culturais e os voltados para o desenvolvimento e necessidades especiais de mulheres, crianças, minorias e deslocados internos.

Por fim, no item “E” exige-se que o SRSG assegure que todos os envolvidos na operação de manutenção da paz, civis ou militares, estejam cientes das normas internacionais de direitos humanos, por meio de instruções por ele ministradas.

Além disso, juntamente com o componente de direitos humanos da *peacekeeping operation* o ACNUDH deverá oferecer treinamentos sobre as bases dos direitos humanos aos civis e militares e distribuir material informativo relevante e concernente à aplicação daqueles conhecimentos ao seu dia a dia prático.

5.3. Relatório Brahimi (A/55/305 – S/2000/809)

Em carta datada de 21 de agosto de 2000 e endereçada aos presidentes da AGNU e do CSNU, o Secretário-Geral Kofi Annan informou ter instituído no dia 7 de março de 2000 o *Panel on United Nations Peace Operations* (Painel) com o fito de revisar o papel das *peacekeeping operations* empreendidas pela Organização. Para tanto, pediu ao Sr. Lakhdar Brahimi, ex-Ministro de Relações Exteriores da Argélia, que presidissem o Painel.

Nessa mesma carta, solicitou aos Estados-membros que acolhessem o relatório fruto do trabalho do Painel, na certeza de que somente pela implementação imediata das recomendações nele contidas as operações de manutenção da paz das Nações Unidas voltariam a ter credibilidade³¹⁸.

318 Cf. Carta do Secretário-Geral das Nações Unidas aos presidentes da Assembleia Geral das Nações Unidas e do Conselho de Segurança das Nações Unidas (S/2000/809). “Pela Resolução 1237 (2000), o Conselho acolheu com satisfação o relatório e endossou várias de suas considerações, como as relativas a mandatos claros e executáveis, capacidade dissuasória, necessidade de existência de cessação de hostilidades, importância de contar com compromissos de tropas e melhoria de

O relatório do Painel (Relatório Brahimi)³¹⁹ chamou a atenção para o fato de não ter sido surpresa para ninguém o insucesso das missões de paz empreendidas na década de 1990, uma vez terem sido desdobradas em locais onde o conflito ainda não havia sido resolvido, e as partes envolvidas não haviam demonstrado disposição para pôr um fim às divergências. Desta sorte, pode-se afirmar que as operações de manutenção da paz na Somália, Bósnia e Ruanda não foram desdobradas em situações de pós-conflito – momento ideal para a ação de uma *peacekeeping operation* –, mas, ao contrário, foram desdobradas com o fito de “criar” tal situação³²⁰.

No que se refere à *holly trinity*, o Painel concordou que o consentimento das partes, a imparcialidade e o uso da força em legítima defesa devem permanecer como princípios norteadores das operações de manutenção da paz. No entanto, a experiência mostrou que, dentro do contexto de conflitos intraestatais, o consentimento pode ser manipulado de muitas formas³²¹, o que não deve impedir a ação das Nações Unidas em casos de violações massivas dos direitos humanos.

A imparcialidade, por sua vez, deve ter como norte os princípios da Carta da ONU. Desse modo, não há que falar em tratamento igualitário dispensado às partes do conflito quando uma delas viola os termos da Carta. Nesse caso, os *peacekeepers* deverão repreendê-la, sob pena de a missão de paz ser vista como conivente no ato irregular. Vê-se, então, que o relatório trouxe ao

processamento de informações. Faltavam no texto, porém, disposições mais específicas que permitissem colocar em prática tais postulados políticos-estratégicos” (UZIEL, 2010, p. 65).

319 United Nations. General Assembly; Security Council. *Report of the panel on United Nations peacekeeping operations* (Relatório Brahimi). UN doc. A/55/305 – S/2000/809. 21 aug. 2000. Disponível em: <http://unic.or.jp/security_co/pdf/a_55_305_e.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2011.

320 United Nations (2000).

321 United Nations (2000, p. IX).

princípio da imparcialidade uma nova interpretação, mais coerente com a realidade³²².

O Relatório Brahimi trouxe, também, inovação quanto ao uso da força. No cumprimento das tarefas previstas no mandato, os capacetes azuis devem estar em condições não apenas de defender a si próprios, mas outros componentes da missão e o mandato. Para tanto, as ROE devem ser suficientemente robustas, de forma a não permitir que eles cedam às investidas das partes em conflito³²³.

Ademais, aqueles capacetes azuis que testemunharem algum ato de violência praticado contra civis devem presumir-se autorizados a reprimi-los pelo emprego da força. Agindo dessa forma, eles estarão seguindo os ditames do princípio da imparcialidade, que prega o respeito aos princípios da Carta da ONU, e estarão satisfazendo a expectativa de proteção criada na população, exclusivamente, por estarem no terreno³²⁴. Entretanto, deve-se frisar que os mandatos que estabelecerem previsões mais amplas no que diz respeito à proteção dos civis devem dotar os capacetes azuis dos meios necessários para tanto³²⁵.

O mandato, salienta o Relatório Brahimi, é extremamente importante para o êxito da missão de paz e, por isso, deve ser muito bem delineado. Desse modo, o compromisso de alcançar um consenso no Conselho de Segurança não pode prejudicar a clareza do mandato, ensejando, assim, interpretações ambíguas que possam vir a causar sérios problemas no terreno. A clareza e o detalhamento na elaboração do mandato são requisitos essenciais,

322 United Nations (2000).

323 United Nations (2000, p. X).

324 United Nations (2000, p. 11, § 62).

325 United Nations (2000, p. 11, § 63).

especialmente nas situações em que as operações de manutenção da paz forem desdobradas em circunstâncias perigosas³²⁶.

Note-se, contudo, que, anteriormente à autorização de uma missão de paz, o Conselho de Segurança deve estar convencido de que há condições para realizá-la e de que há disponibilidade de tropa para a execução das tarefas. Para se chegar a essa certeza, o SGNU deverá ser pré-autorizado a utilizar *Peacekeeping Reserve Fund* para conduzir um estudo preliminar do local e deverá firmar compromissos sólidos com TCCs quanto ao número de homens que se pretende enviar³²⁷.

Nesse diapasão, o Relatório Brahimi orienta o CSNU a preparar uma minuta que contemple o tamanho das tropas necessárias para a nova operação de manutenção da paz que se pretende empreender, até que se consiga a quantidade necessária do efetivo militar e os dados sejam coletados no terreno³²⁸.

Continuando o estudo, o documento apontou, como sendo a chave do sucesso das futuras *peacekeeping operations*: o apoio político evidenciado no âmbito do Conselho de Segurança; seu rápido desdobramento – 30 dias para as tradicionais e 90 para as multidimensionais³²⁹; um mandato robusto para os casos complexos; além da previsão, nos mandatos, de estratégias preliminares de *peacebuilding*³³⁰.

Como estratégias preliminares de *peacebuilding* estão: as previsões de aumentar o número de policiais empregados nas missões de paz; aplicar elementos de *rule of law* no processo de paz; auxiliar na reconciliação nacional; implementar o programa

326 United Nations (2000, p. 10, § 56).

327 United Nations (2000, p. 11, § 58).

328 United Nations (2000).

329 United Nations (2000, p. 16, § 91).

330 United Nations (2000, p. 1, § 4).

de DDR de integrantes de milícias às forças oficiais nacionais; assistir o processo eleitoral; executar *quick impact projects*, isto é, projetos rápidos e de baixo custo que possam melhorar a qualidade de vida da sociedade, como a construção de uma escola; e promover os direitos humanos³³¹.

No tocante aos direitos humanos, o Relatório Brahimi recomendou a participação do ACNUDH quando do planejamento da operação de manutenção da paz, e quando da execução das tarefas no terreno, principalmente nas missões de paz multidimensionais³³².

Nesse sentido, cumpre informar que as operações de manutenção da paz multidimensionais atuais já contam, em sua estrutura, com um componente de direitos humanos formado por especialistas que operam sob o comando do SRSG da missão. Esse componente tem como objetivos: monitorar e investigar violações de direitos humanos; relatar violações de direitos humanos; auxiliar o governo local a desenvolver legislações que estejam de acordo com as normas do direito internacional humanitário e do direito internacional dos direitos humanos, além de criar instituições capazes de promover os direitos humanos; treinar policiais e militares dentro dos padrões de direitos humanos; tratar de problemas relacionados a grupos específicos, tais como mulheres, crianças e refugiados³³³; etc.

Do exposto, pode-se concluir que o Relatório Brahimi materializou a ideia de que a partir da década de 1990 a natureza dos conflitos havia mudado e, para acompanhá-la, somente uma nova geração de missões de paz para dar cabo de suas complexidades, sem, contudo, ser necessário abrir mão

331 United Nations (2000).

332 United Nations (2000, p. 41, § 244).

333 United Nations (2004b).

dos princípios básicos de *peacekeeping operations*, mas apenas interpretá-los de maneira menos restritiva.

Os direitos humanos tiveram papel importantíssimo para a concretização desse relatório. Vê-se em suas recomendações a preocupação constante com a proteção dos civis, traduzida na necessidade de uma reinterpretação do princípio da imparcialidade; na presumida autorização do uso da força em casos de violações de direitos humanos; na necessidade de mandatos claros e realizáveis que prevejam os recursos necessários para a defesa da população oprimida pelo conflito; e na participação do Alto-comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em todas as fases de uma missão de paz.

5.4. Responsabilidade de proteger

As origens políticas e intelectuais do relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, nomeado *The responsibility to protect* (R2P)³³⁴, remontam ao conceito de “soberania como responsabilidade” desenvolvido por Francis Deng, Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas para Pessoas Deslocadas Internamente, e por Roberta Cohen, pesquisadora da *Brookings Institution*³³⁵.

Em meio às controvérsias sobre a intervenção da OTAN em 1999 em Kosovo, esse conceito foi suscitado pelo Secretário-Geral, Kofi Annan, ao desafiar os governos mundiais a desenvolver uma forma de conciliar os princípios de soberania com os de direitos humanos fundamentais, visando à proteção de indivíduos contra mortes arbitrárias³³⁶.

Por soberania entende-se o direito que os Estados gozam de integridade territorial, independência política e não intervenção,

334 International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001).

335 BELLAMY, Alex. *Responsibility to protect*. Cambridge, UK: Polity Press, 2009. p. 2.

336 BELLAMY (2009).

enquanto por direitos humanos infere-se a ideia de que o indivíduo deve gozar de certas liberdades fundamentais intrínsecas à sua natureza humana. Nas situações em que os Estados soberanos não estão dispostos ou não podem proteger as liberdades fundamentais de seus cidadãos, soberania e direitos humanos entram em conflito³³⁷.

Esse conflito reflete-se no embate entre as visões vestfaliana e pós-vestfaliana, vistas no item 3.6. Enquanto a visão vestfaliana baseia-se na noção de que a soberania é garantida aos Estados como proteção contra a interferência exterior, a noção pós-vestfaliana fundamenta-se na ideia de “soberania como responsabilidade”, isto é, a soberania permite ao Estado gozar do direito de não interferência até o momento em que deixar de ser capaz de proteger os direitos fundamentais de seus cidadãos³³⁸.

A tensão entre soberania e direitos humanos verifica-se na própria Carta da ONU, que tratou de três questões de forma antagônica. Primeiramente, havia forte inclinação a transformar a guerra em um instituto fora da legalidade. Dessa sorte, o Artigo 2 (4)³³⁹ da Carta proibiu a ameaça ou o uso da força em política internacional, excetuando apenas duas situações: legítima defesa³⁴⁰ e ação coletiva autorizada pelo Conselho de Segurança³⁴¹. Depois, a ideia de que os povos tinham o direito de se autogovernar

337 BELLAMY (2009, p. 8).

338 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 13).

339 Ver nota 157 supra.

340 “Artigo 51: Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao estabelecimento da paz e da segurança internacionais.” (Carta das Nações Unidas, 1945).

341 Ver: Carta das Nações Unidas (1945, capítulo VII).

acelerou o processo de descolonização, mas trouxe a dúvida: como esses novos Estados poderão se proteger da interferência de grandes poderes? A Carta, então, respondeu proibindo as Nações Unidas de interferir nos assuntos domésticos dos Estados³⁴². Por último, em razão do Holocausto e de outros horrores da Segunda Guerra Mundial, a Carta colocou os direitos humanos como o coração da nova ordem e, para tanto, o preâmbulo³⁴³ dispôs sobre a promessa dos membros em reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano³⁴⁴.

Por sua vez, a *Declaração de princípios do Direito Internacional concernentes às relações amistosas da Assembleia Geral*, de 1970, acentuou esse impasse. O documento afirmou categoricamente que nenhum Estado ou grupo de Estados possui o direito de intervir, direta ou indiretamente, por qualquer que seja o motivo, em assuntos domésticos ou não, de outro Estado. Conseqüentemente, intervenção armada e outras formas de interferência ou tentativas contra a personalidade estatal, ou contra seus elementos políticos, econômicos ou culturais, constituiriam violação ao direito internacional³⁴⁵.

342 Ao mesmo tempo em que não se pode ignorar um mundo marcado por desigualdades de poder e recursos, não se pode deixar de atentar para o fato de que a soberania funciona, para muitos Estados, como uma linha de defesa. Nesse diapasão, a soberania é mais do que apenas um princípio funcional das relações internacionais: para muitos Estados e povos, é também o reconhecimento do seu igual valor e dignidade, da sua liberdade nacional e da afirmação do seu direito de determinar seu próprio destino. (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 7).

343 Preâmbulo: "Nós, os povos das nações unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres [...]" (Carta das Nações Unidas, 1945, grifo nosso).

344 BELLAMY (2009).

345 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 18). Em 1977, quando o Vietnã invadiu o Camboja e depôs o regime sanguinário de Pol Pot, responsável pela morte de 2 milhões de cambodjanos, foi duramente criticado por ter violado a soberania do Camboja. Representantes da China na ONU descreveram a ação vietnamita como um insulto às Nações Unidas e patrocinaram uma resolução condenando a atitude do Vietnã. Os EUA concordaram. A França, por sua vez, asseverou que o fato de um Estado ser detestável não justifica a intervenção estrangeira – considerada extremamente perigosa. A Noruega

Surge, então, a questão: deve a soberania se sobrepor aos direitos humanos, ou deve ser reinterpretada de forma a permitir a intervenção externa com o propósito de proteger os direitos fundamentais³⁴⁶?

Para discutir essa questão, a Assembleia Geral reuniu-se nas 54ª e 55ª sessões, de 1999 e 2000, respectivamente. Nessa ocasião, Kofi Annan requisitou à comunidade internacional que tentasse formar, de uma vez por todas, um novo consenso sobre esse tema para que uma unidade sobre as questões básicas principiológicas e processuais envolvidas fossem estabelecidas. Neste sentido, ele declarou: “if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?”³⁴⁷.

Em resposta ao desafio lançado por Kofi Annan, o governo do Canadá anunciou a criação da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Comissão), que trataria de todas as questões envolvidas nesse debate – legal, moral, operacional e política –, buscando elaborar um relatório que ajudasse o SGNU e a comunidade internacional a alcançar um novo fundamento comum a todos³⁴⁸.

Passado quase um ano da criação da Comissão, em meados de agosto de 2001 o relatório R2P ficou pronto, tendo sido lançado em 18 de dezembro de 2001. Paul Heinbecker, embaixador do Canadá nas Nações Unidas, declarou estar confiante de que o foco político e prático do relatório estabeleceria bases sólidas para

aquiesceu e afirmou que, no tocante às políticas domésticas de Pol Pot, por mais odiosas que fossem, não podiam justificar a intervenção do Vietnã (BELLAMY, 2009).

346 BELLAMY (2009).

347 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001, p. VII).

348 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001).

avanços dentro do sistema onusiano. O Secretário-Geral, por sua vez, endossou o relatório semanas depois, descrevendo-o como a resposta mais abrangente e cuidadosamente pensada que se havia visto até então³⁴⁹.

O relatório R2P prestou-se a estudar o chamado “direito de intervenção humanitária”, que busca verificar em que situações é apropriado aos Estados empreender ações coercitivas – em particular, as militares – contra outro Estado tendo como finalidade proteger pessoas que nele estejam correndo risco de morte. O tema central do relatório é, portanto, a “responsabilidade de proteger”, que se consubstancia na ideia de que Estados soberanos têm a responsabilidade primária de proteger seus próprios cidadãos contra “large scale loss of life and large scale ethnic cleansing”³⁵⁰, mas, no caso de relutância ou incapacidade para fazê-lo, tal responsabilidade deve ser exercida pela comunidade de Estados.

Frise-se que não há que se falar em transferência ou diluição da soberania estatal, pois ao Estado cabe manifestar-se originariamente diante de violações aos direitos humanos ocorridas em seu território. Contudo, não o fazendo, o princípio da não intervenção dá espaço para que a comunidade internacional exerça sua responsabilidade internacional de proteger sem que o princípio da soberania, nos moldes de Vestfália, seja reclamado.

Nesta esteira, o relatório R2P prevê três formas de os Estados exercerem essa responsabilidade, quais sejam: 1) responsabilidade de prevenir, por intermédio de medidas de natureza legal, como a mediação e a arbitragem, de natureza política e diplomática, como bons ofícios e fóruns internacionais de debates, etc.; 2) responsabilidade de reagir, que se apresenta de duas formas: medidas coercitivas de cunho político/econômico – por exemplo, por

349 BELLAMY (2009, p. 51).

350 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001, p. XII).

meio de embargos econômicos e de armas – e intervenção militar³⁵¹; 3) responsabilidade de reconstruir, que prevê medidas de recuperação, reconstrução e reconciliação após uma intervenção militar³⁵².

Não obstante o foco de análise do relatório R2P em sua vertente militar serem as ações empreendidas sem o consentimento do Estado, o valor contido no princípio da responsabilidade de proteger – o qual exige de cada Estado zelar pela proteção dos direitos humanos de seus cidadãos – pode e deve ser aplicado de forma ampla. Isto é, em casos de operações de manutenção da paz – em que há o consentimento do país anfitrião – os *peacekeepers* podem ter previstas em seu mandato as tarefas de promover e proteger os direitos humanos que não estejam sendo respeitados pelo Estado ou quando este esteja incapacitado de fazê-lo, sendo possível, também, desdobrar missões de paz que tenham tal objetivo como *core business* da operação, como será visto no item 5.9.

Entretanto, o instrumento eleito pelo relatório como método para dar cumprimento à responsabilidade de reagir é o *peace enforcement*, o qual deve ser utilizado em caso de dano grave e irreparável a seres humanos causado por falha do Estado ou por sua incapacidade, como genocídio e massacres³⁵³. Para autorizar

351 A Comissão reconhece o longo e histórico uso da expressão “intervenção humanitária”, e também o fato de claramente focar em um tipo específico de intervenção – aquela que é empreendida com o fundamento de proteger ou ajudar pessoas em risco. Entretanto, a Comissão tomou a decisão de não adotá-la em função das muitas críticas tecidas por organizações humanitárias acerca da militarização da palavra “humanitária”, tendo-se optado pelo termo “intervenção militar”. Além disso, a Comissão julga o “direito de intervir” como ultrapassado e, portanto, prefere utilizar a expressão “responsabilidade de proteger” (International Commission on Intervention And State Sovereignty, 2001, p. 9, 11).

352 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001, p. XI).

353 “In the Commission’s view, military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert:

a) large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product

essas intervenções, o relatório R2P julgou o Conselho de Segurança como o órgão competente³⁵⁴.

Para que o Conselho de Segurança possa, então, dar cabo dessa tarefa, o relatório espera dos cinco membros permanentes a concordância em não lançar mão do poder de veto – em situações em que seus interesses vitais não estejam envolvidos – para obstruir a edição de resoluções que autorizem intervenções militares com a finalidade de proteger seres humanos³⁵⁵.

either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or
b) large scale “ethnic cleansing”, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape. If either or both of these conditions are satisfied, it is our view that the ‘just cause’ component of the decision to intervene is amply satisfied.” (International Commission on Intervention And State Sovereignty, 2001, p. XII). A 2005 World Summit, por sua vez, delimitou, materialmente, as hipóteses de aplicação do princípio da responsabilidade de proteger, restringindo-a aos casos de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica. United Nations. General Assembly. 2005 World Summit Outcome. UN docs. A/RES/60/1, 15 sep. 2005a. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21 de março de 2011.

354 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001).

355 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001, p. XIII). O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou, em 17 de março de 2011, a Resolução 1973, na qual aplicou uma série de sanções à Líbia e autorizou organizações regionais a intervir no país em virtude das massivas e sistemáticas violações de direitos humanos, incluídas detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados e torturas ocorridas no país. Para tanto, baseou-se no princípio da responsabilidade de proteger, ressaltando a “responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population”. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>>. A ação empreendida na Líbia pela OTAN – organização regional escolhida para desempenhar tal função – foi uma ação de *peace enforcement*, fundamentada no capítulo VII da Carta da ONU, tendo em vista a situação ter sido reconhecida pelo CSNU como uma ameaça à paz e segurança internacionais. O órgão autorizou organizações regionais a “take all measures to protect civilians and meet their basic needs [...] and] take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights” Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>>. Não obstante as claras diretrizes conferidas pelo CSNU às ações da OTAN, a aliança militar excedeu suas tarefas ao unir-se às forças rebeldes na tentativa de derrubar o regime de Muamar Kadafi. Para intervencionistas nos EUA e na Europa, a ação militar empreendida na Líbia foi um sucesso, pois Kadafi foi retirado do poder. Diplomáticamente falando, no entanto, a decisão de intervir na Líbia e a subsequente expansão das atividades da OTAN além das previsões contidas no mandato das Nações Unidas geraram controvérsias, minando a aplicabilidade do princípio da responsabilidade de proteger para futuras ações (KEELER, Chris. *The end of the responsibility to protect?* 12 oct. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso em: 14 de março de 2012).

Nos casos em que o Conselho de Segurança rejeitar a proposta ou demorar a tratar do assunto, o relatório oferece duas alternativas, quais sejam: 1) levar a questão para apreciação da Assembleia Geral em sessão emergencial baseada na resolução *Uniting for peace*; ou 2) organizações regionais baseadas no capítulo VIII da Carta da ONU devem agir após autorização do Conselho de Segurança, sendo aceito, em alguns casos, a autorização *ex post facto*³⁵⁶.

Uma vez autorizada a intervenção militar, o relatório R2P considerou necessário que ela se pautasse pelos seguintes princípios operacionais: a) mandatos claros e realizáveis; b) disponibilidade dos recursos necessários para a ação; c) abordagem militar comum, unidade de comando, comunicação clara e inequívoca e cadeia de comando; d) uso da força gradual e proporcional; e) regras de engajamento precisas que reflitam o princípio da proporcionalidade e observem as regras do direito internacional humanitário; f) proteção pela força não ser o principal objetivo; e g) coordenação da operação com organizações humanitárias³⁵⁷.

Como se viu, o relatório R2P é um documento de bastante expressão. O fato de as relações internacionais atuais basearem-se na ideia de cooperação e interdependência – e não mais na ideia de coexistência vestfaliana – é que faz desse relatório uma iniciativa determinante para a paz e segurança internacionais e, principalmente, para a proteção dos direitos humanos. Afinal, num mundo em que a segurança depende de um quadro de entidades soberanas estáveis, a existência de Estados frágeis, falidos ou que só conseguem manter a ordem interna por meio de graves violações

356 International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001).

357 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001).

dos direitos humanos constitui um risco para todas as pessoas do mundo³⁵⁸.

Foi nesse espírito que na *2005 World Summit*, organizada pelas Nações Unidas e realizada entre 14 e 16 de setembro em Nova York, líderes mundiais declararam unanimemente que:

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their

358 International Commission on Intervention And State Sovereignty (2001, p. 5).

*populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*³⁵⁹.

A adoção da responsabilidade de proteger pela *2005 World Summit* transformou-a em um princípio internacional endossado por todos os Estados-membros das Nações Unidas³⁶⁰. Tanto a Comissão como o Relatório do Secretário-Geral de 2004 para o *Painel sobre ameaças, desafios e mudanças (A/59/565)*³⁶¹ referiram-se a ela como uma norma emergente do direito costumeiro internacional. Nesse sentido, rotulá-la como um princípio implica dizer que ela alcançou o *status* de um entendimento comum e que há suficiente consenso em torno de suas bases para que funcione como uma forma de proteção dos direitos humanos³⁶².

5.5. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*

Comprovada a mudança na natureza dos conflitos armados (conflitos intraestatais) a partir da década de 1990 e, com isso, a necessidade de as operações de manutenção da paz das Nações Unidas adaptarem-se a novos desafios e realidades, o DPKO editou, em dezembro de 2003, o *Guia para operações de manutenção da paz multidimensionais* (Guia).

359 United Nations. General Assembly. *2005 World Summit Outcome*. UN docs. A/RES/60/1, 15 sep. 2005a. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21 de março de 2011.

360 BELLAMY (2009, p. 95).

361 United Nations. General Assembly. *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's high-level panel on threats, challenges and changes. UN docs. A/59/565, 2 dez. 2004a. Disponível em: <<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>>. Acesso em: 25 de maio de 2011.

362 BELLAMY (2009, p. 6).

O objetivo a ser alcançado com o Guia é servir como um material introdutório àqueles que participam pela primeira vez de uma operação de manutenção da paz multidimensional, oferecendo um panorama histórico geral sobre as responsabilidades dos integrantes de determinando componente e demonstrando como esses componentes compõem o todo de uma *multidimensional peacekeeping operation*.

Neste diapasão, o Guia enfatiza que um número considerável e crescente de missões de paz vem tomando o formato multidimensional, isto é, passa a constituir-se de uma série de componentes, como: o militar; o policial; os que se referem aos assuntos civis; os referentes ao *rule of law*; os concernentes aos direitos humanos³⁶³; os que dizem respeito a questões humanitárias e de gênero; os referentes à reconstrução do país³⁶⁴; etc.

Como consequência do caráter multitarefa das operações de manutenção da paz multidimensionais está a expressiva participação de civis, traduzida no apoio à assistência humanitária; no auxílio aos programas de DDR; na supervisão e condução de eleições; nas iniciativas de fortalecimento do *rule of law*; na promoção do respeito aos direitos humanos³⁶⁵; etc.

363 "Most multi-dimensional peace operations have a human rights team. At present we have human rights staff in seven *peacekeeping* operations and nine special political missions. These include: MONUSCO (DR Congo), UNAMID (Darfur), UNMISS (South Sudan), UNMIL (Liberia), UNMIT (Timor-Leste), UNOCI (Côte d'Ivoire), MINUSTAH (Haiti) and UNAMA (Afghanistan)." (UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Human rights*: human rights is a core pillar of the United Nations. All staff in peace operations have the responsibility to ensure the protection and promotion of human rights through their work. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/humanrights.shtml>>. Acesso em: 5 de junho de 2012).

364 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. Peacekeeping Best Practices Unit. *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*. New York, dez. 2003c. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbpps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2011. p. 1.

365 United Nations (2003c, p. 2).

Além dos já citados componentes e da presença de civis atuando em inúmeras áreas, as missões de paz multidimensionais contam, também, com a participação de representantes do ACNUR, do Programa Mundial de Alimentos, do ACNUDH, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, dentre outras entidades onusianas, atuando conjuntamente com os *peacekeepers*³⁶⁶.

Para os fins do presente trabalho, será dada ênfase ao componente de direitos humanos e ao papel por ele desempenhado no curso de uma operação de manutenção da paz multidimensional. Neste contexto, a fim de que se possa entender a relevância deste componente, o Guia ressalta a ideia de que a massiva violação de direitos humanos figura, muitas vezes, tanto como a causa de um conflito como o resultado dele. Desta sorte, tratar de direitos humanos tornou-se parte fundamental da estratégia de ação de uma operação de manutenção da paz multidimensional.

Dependendo do mandato atribuído a cada missão de paz, as tarefas concernentes ao componente de direitos humanos podem variar entre: relatar violações de direitos humanos e prevenir futuros abusos; investigar e verificar antigas violações de direitos humanos; promover e proteger direitos civis, culturais, sociais, econômicos e políticos; instituir e conduzir um programa de treinamento de direitos humanos para todos os *peacekeepers* envolvidos na missão; aconselhar e orientar *peacekeepers* sobre a temática de direitos humanos; buscar soluções para as questões de direitos humanos associadas à maioria dos conflitos modernos, como fluxo de refugiados e de deslocados internos, recrutamento de crianças-soldados, exploração sexual e tráfico de mulheres e crianças³⁶⁷; etc.

366 United Nations (2003c).

367 United Nations (2003c, p. 101).

Todas essas atividades desempenhadas pelo componente de direitos humanos ocorrem sob a autoridade do SRSG, responsável por orientar a atuação de todos os componentes integrantes de uma *multidimensional peacekeeping operation*.

Não obstante o componente de direitos humanos ser o responsável por desempenhar o papel principal no tocante às questões referentes ao tema, no ambiente de uma missão de paz essa responsabilidade é dividida por todos os integrantes³⁶⁸, pois, conforme estabeleceu o Secretário-Geral no documento A/51/950 de 1997, referente a propostas de reforma para a Organização, os direitos humanos devem ser um tema central em qualquer atividade a ser desenvolvida pelas Nações Unidas³⁶⁹.

Sendo, portanto, os direitos humanos um tema de tanto relevo, sua promoção e respeito devem ser balizados por um arcabouço normativo robusto. Neste diapasão, o Guia elenca os principais documentos jurídicos que devem ser observados no desempenho das funções do componente de direitos humanos, bem como de todos os *peacekeepers* no cumprimento do mandato, quais sejam: a *Convenção internacional sobre todas as formas de discriminação racial* (1965); os *Pactos internacionais sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais* (1966); a *Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes* (1975); a *Convenção sobre eliminação da discriminação contra a mulher* (1979) e seu protocolo adicional; a

368 "Human rights teams work in close cooperation and coordination with other civilian and uniformed components of peace operations. In particular, in relation to: a) the protection of civilians; b) addressing conflict-related sexual violence and violations against children; c) strengthening respect for human rights and the rule of law through legal and judicial reform, security sector reform and prison system reform." (United Nations, 2012a).

369 United Nations. General Assembly. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. Report of the Secretary-General. UN docs. A/51/950, 14 jul. 1997c. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 25 de maio de 2011. p. 102.

Convenção sobre os direitos da criança (1989) e seus dois protocolos adicionais; e a *Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os migrantes e dos membros das suas famílias* (1990).

5.6. *Department of Field Support*

Em vista da crescente demanda de operações de manutenção da paz e a consequente sobrecarga do Secretariado, em 1992, dois meses após ter assumido o cargo, o SGNU Boutros-Ghali criou o DPKO e nomeou Kofi Annan para a chefia.

A missão do DPKO é fornecer orientação política e executiva para as operações de manutenção da paz empreendidas ao redor do globo, além de manter contato com o Conselho de Segurança, com os países contribuintes – de tropas e pecúnia – e com as partes do conflito, no que diz respeito à implementação do mandato³⁷⁰. Em suma, sua atribuição é cooperar com os Estados-membros e com o Secretário-Geral em seus esforços para a manutenção da paz e segurança internacionais, por meio do gerenciamento das *peacekeeping operations*³⁷¹.

Nos primeiros anos do século XXI viu-se, contudo, uma nova demanda por operações de manutenção da paz, agora de natureza multidimensional, alcançando uma média de três por ano. Esse aumento levou o Secretário-Geral Ban Ki-moon a propor, em 2007, uma mudança radical na estrutura do DPKO para fazer face à expansão e às complexidades das missões de paz³⁷².

A sugestão de Ban Ki-moon refletiu-se na criação do Departamento de Apoio ao Terreno (*Department of Field Support*)

370 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *About us: Department of Peacekeeping Operations*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko>>. Acesso em: 2 de junho de 2011.

371 "Introdução ao Sistema ONU". *Verde-Oliva*, Brasília, DF, ano XXXVII, n. 202, Especial, p. 8, out. 2009.

372 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 54).

(DFS), dirigido pelo Subsecretário-Geral do DPKO e responsável por administrar e gerenciar o pessoal em campo, promover apoio logístico e tratar de toda a cadeia de abastecimento necessária ao bom desempenho das missões de paz³⁷³.

O bem-sucedido binômio DPKO-DFS – em que o chefe do último reporta-se ao chefe do primeiro – é uma tentativa de melhor instrumentalizar as ações de *peacekeeping* e, também, de aperfeiçoar a administração dos recursos financeiros destinados a essa atividade, que hoje representam 76% dos gastos das Nações Unidas³⁷⁴.

5.7. Doutrina Capstone

Com o objetivo de enfrentar os desafios impostos pelo escopo e pelo tamanho das missões de paz atuais, o DPKO e o DFS embarcaram numa reforma sem precedentes, a *Peace Operations 2010*. Essa reforma buscou fortalecer e profissionalizar o planejamento, o gerenciamento e a condução das *peacekeeping operations*. A finalidade desse esforço promovido pelas Nações Unidas é assegurar ao pessoal empregado nas operações de manutenção da paz, incluídos aí os que vão para o terreno e os que permanecem nos *headquarters* da Organização, acesso a um guia claro e oficial sobre as inúmeras tarefas a serem desempenhadas³⁷⁵.

Fruto dessa reforma, a Doutrina Capstone, de 2008, representa a primeira tentativa, em mais de uma década, de codificar as mais relevantes lições aprendidas nos passados 60 anos de experiência das Nações Unidas em operações de manutenção da paz. A Doutrina pretende ajudar os profissionais a melhor entender os

373 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

374 ALVES, Arley. "O Departamento de Operações de Manutenção da Paz". *Verde-Oliva*, Brasília, DF, ano XXXVII, n. 202, Especial, p. 15, out. 2009.

375 United Nations (2008a, p. 6).

princípios básicos e os conceitos ligados ao modo contemporâneo da Organização de conduzir *peacekeeping operations*, bem como seus pontos fortes e limitações³⁷⁶.

Durante as primeiras seis décadas que sucederam a criação das Nações Unidas, as operações de manutenção da paz evoluíram para uma complexa e global empreitada. Durante esse período, a conduta dessas missões de paz guiou-se por incontáveis princípios não escritos e utilizou-se das experiências de milhares de homens e mulheres que serviram em mais de 60 operações desdobradas desde 1948³⁷⁷.

Agora, a Doutrina Capstone sistematizou os conhecimentos adquiridos e estabeleceu como foco de estudo as operações de manutenção da paz capitaneadas pelas Nações Unidas, autorizadas pelo Conselho de Segurança, conduzidas sob a direção do Secretário-Geral da ONU e planejada, gerenciada, dirigida e apoiada pelo DPKO e pelo DFS.

O objetivo desse documento é tratar da necessidade de uma articulação clara dos fundamentos doutrinários das operações de manutenção da paz, sob a luz dos novos desafios impostos pela mudança na natureza dos conflitos – de interestatais para intraestatais –, que acabam por influenciar seu *approach*³⁷⁸.

As operações de manutenção da paz são desdobradas, atualmente, em terrenos complexos, sob o comando de mandatos ousados, instrumentalizados por regras de engajamento robustas, em parceria com militares, policiais, civis e ONGs; trabalhando em diversas frentes – econômica, política e social; e desempenhando tarefas de naturezas diversas.

376 United Nations (2008a, p. 7).

377 United Nations (2008a, p. 8).

378 United Nations (2008a).

Nesse contexto, a Doutrina reafirma o respeito aos princípios básicos das *peacekeeping operations*³⁷⁹, define os instrumentos da paz disponíveis às Nações Unidas na tarefa diária de manter a paz e a segurança internacionais³⁸⁰ e foca nas missões de paz assentando as principais novidades trazidas pelos conflitos intraestatais.

Sua contribuição para os direitos humanos foi indelével. Ela apontou o direito internacional dos direitos humanos como parte integral do quadro normativo das missões de paz e a *Declaração universal dos direitos humanos* como sua pedra angular³⁸¹.

Desta sorte, estabelece que as *peacekeeping operations* devem ser norteadas pelo respeito integral aos direitos humanos e procurar promovê-los por meio da implementação de seus mandatos. Para tanto, o pessoal empregado nessas operações deve ser capaz de reconhecer violações ou abusos de direitos humanos e estar preparado para responder apropriadamente dentro dos limites do mandato e da sua competência³⁸².

A Doutrina ressalta, ainda, que a integração dos direitos humanos e a sustentabilidade de programas de direitos humanos devem ser considerados fatores-chave quando do planejamento das operações de manutenção da paz multidimensionais³⁸³. Prova disso é a tabela apresentada pelo documento apontando os direitos humanos como um dos *core business* dessas missões de paz³⁸⁴.

A reestruturação socioeconômica foi, também, salientada como imperiosa para o alcance de uma paz duradoura. A

379 United Nations (2008a, p. 31).

380 United Nations (2008a, pp. 17-18).

381 United Nations (2008a, p. 14).

382 United Nations (2008a).

383 United Nations (2008a, p. 27).

384 United Nations (2008a, p. 23).

experiência, conforme demonstrou o documento, mostrou que a reforma do setor de segurança e outros programas estão sujeitos a falhas se não forem acompanhados de um gerenciamento econômico. O retorno dos refugiados e dos deslocados gerenciados pelas missões de paz, por sua vez, terá mais chances de sucesso se forem criadas condições especiais voltadas para as necessidades desses grupos. Essas tarefas devem ser executadas por parceiros das Nações Unidas, que serão auxiliados pelas operações de manutenção da paz multidimensionais por meio dos *quick impact projects*, implementados em parceria com a mão de obra local³⁸⁵.

Essa profusão de tarefas reflete a complexidade das operações de manutenção da paz. Nesse sentido, a Doutrina chamou a atenção para o fato de que, muitas vezes, uma *peacekeeping operation*, teoricamente desdobrada para apoiar a implementação de um acordo de cessar-fogo ou um acordo de paz, pode desempenhar um papel ativo em *peacemaking*, chegando até mesmo a se envolver em atividades iniciais de *peacebuilding*.

A Doutrina Capstone foi um marco na longa vida das operações de manutenção da paz. Ela instrumentalizou os ensinamentos do passado de maneira inteligível e prática, organizou princípios e estruturas das missões de paz, inseriu, de uma vez por todas, os direitos humanos dentro das *peacekeeping operations* e, por isso, fez-se merecedora do *status* de *guia das operações de manutenção da paz* das Nações Unidas.

5.8. *A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping*

O Relatório Brahimi de 2000 foi um divisor de águas para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Ele conferiu uma nova visão a essas operações, ajudando-as a se fortalecerem

385 United Nations (2008a).

e a se tornarem mais efetivas e eficientes. A complexidade das operações de manutenção da paz nos dias de hoje, entretanto, está levando o pessoal envolvido nessa empreitada, bem como o maquinário administrativo e de suporte, ao limite. Nessa esteira, novos desafios políticos, militares e financeiros ameaçam erodir a unidade de visão e de propósito comum à parceria global em operações de manutenção da paz. Uma parceria renovada e uma agenda compartilhada são essenciais para garantir que as *peacekeeping operations* sejam capazes de superar os desafios de hoje e os do amanhã³⁸⁶.

Nesse diapasão, em julho de 2009 o DPKO e o DFS elaboraram, extraoficialmente, o documento intitulado *Nova agenda de parceria: novos horizontes para operações de paz* (Novo Horizonte). Esse documento visa a contribuir para a discussão contínua acerca dos rumos das operações de manutenção da paz e como esse instrumento da paz pode continuar servindo à comunidade internacional e aos milhões de pessoas que contam com seu apoio.

Seu objetivo é antecipar os pontos objeto de possíveis reformas, na busca por um aperfeiçoamento constante do instrumento. Desse modo, questiona-se: qual a nova agenda das operações de manutenção da paz da ONU? Quais são as demandas atuais?

A complexidade das atuais operações de manutenção da paz é incompatível com a capacidade da Organização. As demandas da década passada expuseram suas limitações, mostrando que o sistema básico, ferramentas e estruturas das Nações Unidas não

386 United Nations. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping* (New Horizon). New York, jul. 2009a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2011. p. ii.

estavam preparadas para enfrentar o tamanho, o tempo e as tarefas das missões de hoje³⁸⁷.

Dissensões políticas também têm influenciado. A divisão de opiniões entre a comunidade internacional impacta a capacidade de algumas missões de paz de serem efetivas. Desse modo, as *peacekeeping operations* precisam de um sistema global que corresponda à empreitada global na qual se transformaram. Além disso, melhorias contínuas são essenciais, uma vez que os recursos disponíveis são finitos, o que requer uma forma nova e mais abrangente³⁸⁸.

A iniciativa do DPKO e do DFS clama por uma parceria renovada para que se possa estabelecer um novo horizonte – um conjunto de objetivos alcançáveis em curto, médio e longo prazo –, com vistas a adaptar as missões de paz aos novos desafios. Essa parceria baseia-se no entendimento compartilhado de todos os envolvidos no uso desse instrumento da paz, isto é, os que autorizam o desdobramento da missão de paz, os que a implementam e os que contribuem com recursos humanos e financeiros³⁸⁹.

O Novo Horizonte salienta que o sucesso de uma missão de paz depende da habilidade em alcançar resultados práticos e periódicos. Para que essas operações possam implementar as tarefas a elas atribuídas, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos: a) desdobramento rápido, para evitar que as condições do terreno mudem e o mandato torne-se obsoleto, além de facilitar uma resposta mais rápida por parte das Nações Unidas; b) habilidade em lidar com ambientes voláteis e em estabelecer as fundações necessárias para uma paz duradoura – nesse contexto, operações de manutenção da paz robustas e proteção de civis são

387 United Nations (2009a, p. iii).

388 United Nations (2009a).

389 United Nations (2009a).

imprescindíveis e centrais para o sucesso da missão; c) análises acuradas e detalhadas sobre os riscos, o que ajuda a garantir a segurança da missão de paz e a evitar surpresas³⁹⁰.

A preocupação do documento é ressaltar a importância de as operações de manutenção da paz estarem sempre de olhos voltados para o futuro, projetando necessidades vindouras de forma a estarem preparadas para os desafios que se impõem. Tendo em vista a necessidade de as missões de paz contarem com determinado grau de mobilidade e especialização dos militares, policiais e civis, a identificação, o recrutamento desses especialistas para as novas demandas põe-se como um desafio a ser enfrentado e não deve ser postergado. Nesse diapasão, cumpre ressaltar que a ONU não deve fiar-se num número restrito de contribuintes: ela deve cercar-se de organizações regionais, expandir sua base de países contribuintes de tropas, bem como de países que contribuem financeiramente.

Por fim, as missões de paz complexas atuais requerem inovação, maleabilidade e um bom sistema de suporte que possibilite a troca de informações entre serviços regionais, um melhor uso da tecnologia, um desdobramento mais ágil e acordos financeiros que permitam maior flexibilidade operacional³⁹¹.

O DPKO e o DFS acreditam que, observados os pontos acima narrados, melhorias reais podem ser feitas; mas ressaltam que elas só se podem realizar a partir de um comprometimento ativo de todos os envolvidos numa operação de manutenção da paz³⁹².

390 United Nations (2009a, p. v).

391 United Nations (2009a, p. vi).

392 United Nations (2009a, pp. iv-v).

5.9. Conselho de Segurança e Proteção de Civis

Durante os primeiros anos da década de 1990, muitos *force commanders* debateram a extensão dos mandatos no que dizia respeito à proteção de civis. Mas não foi antes do final da década de 1990 que as Nações Unidas passaram a prescrever essa tarefa em tais diretrizes³⁹³.

Tradicionalmente, a proteção de civis era definida pelas agências humanitárias, Fundo das Nações Unidas para a Infância e ACNUR, como proteção legal dos direitos humanos individuais. A partir da década de 1990 esse entendimento mudou, passando a ser reconhecido que a segurança e a estabilidade de uma sociedade dependem, também, de iniciativas econômicas e sociais, de instituições políticas democráticas e sólidas, bem como de uma campanha constante de promoção aos direitos humanos³⁹⁴.

Com os conflitos da Somália, Bósnia e Ruanda, ficou comprovado que a assistência humanitária sem o amplo trabalho de proteção de civis, visto acima, poderia criar a *well fed dead syndrome*, em que aos civis seria dada comida, moradia e apoio médico para que, em seguida, fossem mortos por grupos armados³⁹⁵. Ressalte-se que essas operações de paz eram enfaticamente norteadas pela cultura da imparcialidade, o que impedia tomadas de decisões pró-ativas e enérgicas na defesa de civis³⁹⁶.

Nesse contexto, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1265 (1999), em 17 de setembro, logo após a intervenção da OTAN em Kosovo, na qual expressou sua disposição para responder às

393 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 340).

394 Desde meados de 1990, o Banco Mundial e o FMI identificaram a proteção de civis como pré-requisito importante para o desenvolvimento econômico (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, pp. 342-343).

395 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

396 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 347).

situações de conflito armado que tivessem civis como alvo ou que obstruíssem a assistência humanitária.

A referida resolução condenou os ataques a civis em conflitos armados, clamou aos Estados para que ratificassem os principais documentos internacionais de direitos humanos e de direito humanitário, exigiu a responsabilização, pelos Estados, daqueles que tivessem cometido crime de genocídio, crimes contra a humanidade e outras violações do direito humanitário e enfatizou a importância do acesso livre e desimpedido do pessoal do alívio humanitário em conflitos armados. Por fim, ela formalizou a intenção do Conselho de Segurança de adequar os mandatos das operações de manutenção da paz de forma a melhor proteger os civis.

Seguindo a intenção evidenciada na Resolução 1265, a primeira *peacekeeping operation* a conter em seu mandato a previsão expressa de proteção a civis foi a desdobrada em 1999 em Serra Leoa (*UN Assistance Mission in Sierra Leone – UNAMSIL*)³⁹⁷.

Em 19 de abril de 2000, o Conselho de Segurança editou nova Resolução (1296) sobre o tema. Nela, o órgão expressou seu pesar pelas vidas de civis perdidas em conflitos armados e condenou ataques contra civis ou qualquer outro grupo protegido, por constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Ademais, demonstrou interesse em dotar as operações de manutenção da paz com mandatos apropriados e recursos adequados para proteger civis sob ameaça iminente de perigo físico, por meio do fortalecimento da capacidade das Nações Unidas de planejar e desdobrar rapidamente missões de paz.

A ideia de proteção de civis em conflitos armados ganhou força com a afirmação do princípio da responsabilidade de proteger

397 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Protection of civilians*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/civilian.shtml>>. Acesso em: 1º de junho de 2011.

e seu posterior reconhecimento pelos Estados-membros das Nações Unidas na *2005 World Summit*, em 2005. Em decorrência dessa forte aceitação em torno do referido princípio, o uso das *peacekeeping operations* com o fito de proteger civis sob ameaça verificou-se como a principal forma de operacionalizá-lo³⁹⁸.

Dando prosseguimento às resoluções com fulcro na proteção de civis, o Conselho de Segurança editou a Resolução 1674 (2006), de 26 de abril, na qual ressaltou a interdependência de paz, segurança, desenvolvimento e direitos humanos³⁹⁹. Na resolução o órgão reprovou atos de tortura, exploração e abuso sexual, deslocamentos forçados, “limpeza étnica”, genocídio, recrutamento de “crianças-soldados” etc. Ressaltou, também, a importância de todos os envolvidos no conflito respeitarem as normas de direito humanitário e de direitos humanos, pois o desrespeito a tais normas poderia constituir ameaça à paz e segurança internacionais. Por fim, alertou para o fato de que a inação do governo local frente a todas essas violações e sua falta de interesse em proteger seus cidadãos motivariam uma ação das Nações Unidas ou, no caso de haver uma *peacekeeping operation* em andamento no local, seu mandato seria emendado com a previsão de proteger civis. Vê-se, então, que tal resolução baseou-se no princípio da “responsabilidade de proteger”, consagrada um ano antes.

Com a edição da Doutrina Capstone, em 2008, a proteção de civis ganhou espaço e relevância no *Guia das operações de manutenção da paz*. Ali, cristalizou-se a realidade de que a maioria

398 BELLAMY; WILLIAMS (2010).

399 “Acknowledging that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being, and recognizing in this regard that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing.” (United Nations. Security Council. *Resolution S/RES/1674*. On protection of civilians in armed conflict. 28 apr. 2006c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4459bed60.html>>. Acesso em: 28 de março de 2011).

das operações de manutenção da paz multidimensionais tem previsto em seus mandatos a autorização do CSNU para proteger civis que estejam sob iminente ataque, e de que, para a realização dessa tarefa, considerada chave, é necessária uma ação coordenada entre os componentes militar, policial e civil⁴⁰⁰.

A iniciativa mais recente (janeiro de 2011) das Nações Unidas para tratar do assunto foi a quarta atualização do *Aide memoire for considerations of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict*⁴⁰¹ – de iniciativa do Gabinete de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas (*United Nations Office of Coordinations for the Humanitarian Affairs*), em parceria com o Conselho de Segurança. Trata-se de uma importante ferramenta disponível ao CSNU, que o auxilia na identificação das principais questões envolvendo a proteção de civis em conflitos armados – baseada nas práticas do próprio órgão – e o orienta sobre como responder a essa questão.

O foco principal desse documento são as operações de manutenção da paz, principal meio das Nações Unidas na proteção de civis em conflito. No entanto, sabendo que o mandato de *peacekeeping operation* deve ser elaborado caso a caso, o *Aide memoire* oferece princípios gerais que possam ser adaptados a cada situação.

400 United Nations (2008a, p. 24).

401 “The Aide Memoire enhancing the protection of civilians in armed conflict is at the core of the work of the United Nations Security Council for the maintenance of peace and security. In order to facilitate the Council’s consideration of protection of civilians concerns in a given context, including at the time of the establishment or renewal of *peacekeeping* mandates, in June 2001, Council Members suggested that an Aide Memoire, listing the relevant issues, be drafted in cooperation with the Council (S/2001/614). On 15 March 2002, the Council adopted the Aide Memoire as a practical guide for its consideration of protection of civilians issues and agreed to review and update its contents periodically (S/PRST/2002/6).” (United Nations Office for The Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Aide memoire: for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict. *Policy and Study Series*, New York, v. 1, n. 4, pp. 1-103, 2011. Disponível em: <<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Aide%20Memoire%20on%20the%20Protection%20of%20Civilians%202010.pdf>>. Acesso em: 16 de maio de 2011.

As operações de manutenção da paz relacionam-se com a previsão de proteção de civis de três maneiras, quais sejam: 1) a missão de paz pode ter como *core* do mandato a proteção de civis; 2) a missão de paz multidimensional pode ter a proteção de civis como um de seus componentes; 3) a missão de paz pode ser orientada a, por intermédio da tropa, garantir a segurança e o livre acesso das agências humanitárias para que desenvolvam suas atividades e, conseqüentemente, protejam os civis⁴⁰².

Nessa esteira, vale ressaltar que desde 2002 as ROE para as operações de manutenção da paz autorizaram o uso da força para a conclusão dessa tarefa. Os módulos de treinamento das Nações Unidas, inclusive, asseveram que o respeito à *holly trinity* não justifica a inação em face das atrocidades e massacres cometidos contra civis⁴⁰³.

Vê-se do exposto que a década de 1990 foi um divisor de águas para as Nações Unidas no que diz respeito à proteção de direitos humanos. O Conselho de Segurança convenceu-se de que as violações de tais direitos constituem ameaças à paz e à segurança internacionais e, por isso, preocupou-se em formar um arcabouço normativo, por intermédio de suas resoluções⁴⁰⁴, para autorizar as

402 BELLAMY; WILLIAMS (2010, p. 350).

403 BLOCQ *apud* BELLAMY; WILLIAMS (2010).

404 Outras importantes Resoluções do Conselho de Segurança sobre o tema: S/RES/1379 (2001) on Children and Armed Conflict; S/RES/1378 (2001) on the Situation in Afghanistan; S/RES/1376 (2001) on the Situation in the Democratic Republic of the Congo; S/RES/1366 (2001) on the Role of the Security Council in the Prevention of Armed Conflicts; S/RES/1353 (2001) on the Strengthening Co-operation with Troop-contributing Countries; S/RES/1343 (2001) on the Situation in Liberia; S/RES/1333 (2000) on the Situation in Afghanistan; S/RES/1327 (2000) on the Implementation of the Report on the Panel on UN Peace Operations; S/RES/1325 (2000) on Women, Peace and Security; S/RES/1319 (2000) on the Situation in East Timor; S/RES/1318 (2000) on Ensuring an Effective Role for the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security, particularly in Africa; S/RES/1315 (2000) on the Situation in Sierra Leone; S/RES/1314 (2000) on Children and Armed Conflict; S/RES/1308 (2000) on the Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security; HIV/AIDS and International Peace-keeping Operations; S/RES/1306 (2000) on the Situation in Sierra Leone; S/RES/1298 (2000) on the Situation in Eritrea and Ethiopia; S/RES/1296 (2000) on the Protection of Civilians in Armed Conflict; S/RES/1286 (2000) on the Situation in Burundi; S/RES/1279 (1999) on the Situation in the Democratic Republic of the Congo;

operações de manutenção da paz que tenham como tarefa principal a proteção de civis, fundamentadas no capítulo VII em casos em que medidas pacíficas não lograrem êxito.

5.10. Soberania e Direitos Humanos

Após a análise das operações de manutenção da paz nos itens anteriores, em que foram apresentados seus elementos, suas características, sua relevância para a segurança internacional, bem como a descrição dos episódios que marcaram a década de 1990 e foram responsáveis pelo surgimento de um novo tipo de missão de paz, cumpre, neste item, comprovar a emergência da proteção internacional dos direitos humanos em face do princípio da soberania.

Como visto anteriormente no item 3.6, a relação entre soberania e direitos humanos é bastante intrincada. A Carta da ONU, por sua vez, colabora para essa relação conturbada, na medida em que dedica artigos conflitantes para tratar de tais temas.

A falta de clareza do documento constitutivo da ONU quanto aos limites impostos à soberania e aos direitos humanos dificulta a tarefa diária da Organização de zelar pela paz e segurança internacionais. A consequência dessa inexatidão é a falta de

S/RES/1272 (1999) on the Situation in East Timor; S/RES/1270 (1999) on the Situation in Sierra Leone; S/RES/1267 (1999) on the Situation in Afghanistan; S/RES/1265 (1999) on the Protection of Civilians in Armed Conflict; S/RES/1264 (1999) on the Situation in East Timor; S/RES/1261 (1999) on the Children and Armed Conflict; S/RES/1244 (1999) on the Situation in Kosovo; S/RES/1208 (1998) on the Situation in Africa: Refugee Camps; S/RES/955 (1994) on the Establishment of an International Criminal Tribunal for Rwanda; S/RES/827 (1993) on the Establishment of an International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia; S/RES/824 (1993) on the Situation in Bosnia and Herzegovina; S/PRST/2001/31 on Women and Peace and Security; S/PRST/1999/28 on Small Arms; S/PRST/1998/18 on Children and Armed Conflict; S/PRST/2001/16 on the Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peace-keeping Operations; S/PRST/2000/10 on the Maintenance of Peace and Security and Post-conflict Peace-building; S/PRST/2000/4 on the Protection of United Nations Personnel, Associated Personnel and Humanitarian Personnel in Conflict Zones. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

consenso, no âmbito das Nações Unidas, acerca desses dois institutos, refletida nas divergências entre os membros do CSNU quando da autorização de uma operação de manutenção da paz, na falta de interesse político para tanto e no receio dos TCCs em contribuir para a missão.

Nessa esteira, em 1999 Kofi Annan publicou um artigo na revista *The Economist*⁴⁰⁵, no qual concluiu que o embate entre soberania e direitos humanos resumia-se à oposição de duas distintas concepções de soberania⁴⁰⁶.

A primeira concepção apresentada por Annan foi chamada de “soberania tradicional”. Esse tipo de soberania defende o entendimento de que os Estados gozam de um direito fundamental de autodeterminação, isto é, aos Estados cabem determinar sua própria cultura e sistema de governo, prerrogativa garantida pelo princípio da soberania que implica, por conseguinte, a não intervenção externa em assuntos domésticos, corolário da “soberania tradicional”.

Esse argumento fomenta a crença de que soberania e direitos humanos são conceitos opostos, fundamentada na visão de que o principal dever dos Estados soberanos é não intervir em assuntos domésticos de seus pares. Mas, são a soberania e a não intervenção um mesmo lado da moeda?

Antes da Carta da ONU, a soberania era entendida como o direito de fazer guerra. Na verdade, antes do século XX, a soberania estatal pressupunha o direito de expandir o território por intermédio da conquista armada. Desse modo, conforme reza a história, soberania nada tinha a ver com a não intervenção: pelo

405 ANNAN, Kofi. “Two concepts of sovereignty”. *The Economist*, New York, n. 352, pp. 49-50, 18 sep. 1999.

406 BELLAMY (2009, p. 14).

contrário, soberania envolvia o direito de interferir no território de outros⁴⁰⁷.

O objetivo aqui não é negar poder, utilidade ou força moral a não intervenção, mas demonstrar que esse princípio não é o corolário da soberania. Por lógica, é possível ter soberania sem a regra de não intervenção. Se este for o caso, não há competição intrínseca entre soberania e proteção coletiva de direitos humanos⁴⁰⁸.

Nessa esteira, em 26 de maio de 1998 Kofi Annan desmistificou o caráter absoluto da “soberania tradicional” e sua relação com o princípio da não intervenção, ao exaltar os direitos humanos como objetivo primeiro da Carta da ONU, como segue em seu discurso:

In reality, this “old orthodoxy” sovereignty was never absolute. The Charter, after all, was issued in the name of “the peoples”, not the Governments, of the United Nations. Its aim is not only to preserve international peace – vitally important though that is – but also to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person [...] The Charter protects the sovereignty of peoples. It was never meant as a license for governments to trample on human rights and human dignity. Sovereignty implies responsibility, not just power⁴⁰⁹.

É nesse sentido que Annan enuncia a segunda concepção de soberania, a “soberania como responsabilidade de proteger”. De acordo com o Secretário-Geral,

407 BELLAMY (2009).

408 BELLAMY (2009).

409 ANNAN, Kofi. *Secretary-General reflects on “intervention” in Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation lecture*. UN docs. SG/SM/6613/Rev.1*, 28 jun. 1998.

*States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice-versa. At the same time individual sovereignty [...] has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights. When we read the Charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them*⁴¹⁰.

A partir da concepção apresentada por Kofi Annan, infere-se que a soberania dos Estados deriva, em última instância, dos direitos humanos individuais. Soberania, então, implica tanto direitos como responsabilidades. Somente aqueles Estados que nutrem e protegem os direitos fundamentais de seus cidadãos e cumprem com suas responsabilidades têm acesso a todas as prerrogativas que advêm da soberania⁴¹¹.

A soberania como responsabilidade baseia-se, portanto, em dois importantes pontos. Primeiro, na proposição de que os indivíduos possuem direitos humanos inalienáveis e universais e, como consequência, que direitos básicos individuais nunca serão secundários aos direitos nacionais, como o conceito de soberania tradicional denota. Segundo, os governos têm a responsabilidade primária de proteger os direitos de seus cidadãos, mas, não o fazendo, cumprirá à comunidade internacional protegê-los⁴¹².

Essa visão é conhecida como a nova ou radical concepção de soberania. Mas não é nem nova nem radical, pois foi enunciada pela primeira vez por Francisco de Vitoria, no século XVI, ao defender a ideia da existência de um direito natural de solidariedade que permitia a intervenção externa para defender inocentes e oprimidos. Nesta esteira, as convicções pré-vestfalianas de

410 ANNAN (1998).

411 BELLAMY (2009, p. 19).

412 BELLAMY (2009, pp. 19-20).

Hugo Grócio também devem ser mencionadas, uma vez que este acreditava justificar-se “a intervenção quando se trata de fazer cessar a opressão levada a efeito pelo soberano contra os seus próprios súditos”⁴¹³.

Mas foi Thomas Jefferson quem melhor descreveu a doutrina da soberania como responsabilidade, ao proclamá-la na Declaração Americana de Independência, no dia 4 de julho de 1776, como segue:

[...] all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain inalienable rights that among these are Life, Liberty and Happiness. To secure these rights, Governments are instituted among men, deriving their just powers from the consent of the governed – *That whenever any form of government becomes destructive of these ends, it is the right of people to alter or abolish it, and to institute new government*⁴¹⁴.

No tocante, portanto, aos direitos humanos, não há limites à soberania que impeçam a comunidade internacional, representada pelas Nações Unidas, coalizões de Estados ou organizações regionais – devidamente autorizados pelo Conselho de Segurança – de intervir em assuntos domésticos quando violações aos direitos fundamentais estiverem ocorrendo no interior de determinado Estado. Ademais, sendo as violações dos direitos humanos, como visto anteriormente, potenciais causas de instabilidade da paz internacional, o Artigo 2, (7)⁴¹⁵ da Carta da ONU autoriza as

413 AMARAL (2003, p. 58).

414 BELLAMY (2009, p. 20, grifo nosso).

415 “Artigo 2, (7): Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.” (Carta das Nações Unidas, 1945, grifo nosso).

Nações Unidas a agirem quando julgarem que políticas internas de Estados podem ameaçar a paz e segurança internacionais.

No tocante à natureza da intervenção das Nações Unidas em situações de violação de direitos humanos e de segurança internacional, Accioly, Casella e Silva vão além, ao demonstrarem sua inquietação frente ao tema e questionarem se medidas tomadas pela ONU, nessas condições, podem ser qualificadas como uma intervenção externa em assuntos domésticos. Para os juristas,

Tratando-se de organização de que o Estado seja membro e tenha aceitado livremente o respectivo estatuto, como no caso das Nações Unidas, as medidas eventualmente tomadas pela organização não podem ser assim qualificadas [...] Teoricamente não existe intervenção quando uma ação coletiva decorre de compromisso assumido formalmente em trabalho multilateral, como a Carta das Nações Unidas, que dá ao Conselho de Segurança poderes para adotar medidas destinadas a manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais, nos termos do capítulo VII da Carta. A ação humanitária do Conselho de Segurança põe em funcionamento o mecanismo de segurança coletiva previsto pela Carta das Nações Unidas⁴¹⁶.

De maneira geral, pode-se afirmar que aqueles Estados que forem partes em documentos internacionais de direitos humanos aceitam, concomitantemente, o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos fundamentais devem ser respeitados, isto é, o Estado passa

[...] a consentir no controle e fiscalização da comunidade internacional quando, em casos de violação a direitos

416 ACCIOLY; CASELLA; SILVA (2009, pp. 314-315).

fundamentais, a resposta das instituições nacionais se mostra insuficiente e falha, ou, por vezes, inexistente. Enfatize-se, contudo, que a ação internacional é sempre uma ação suplementar, constituindo uma garantia adicional de proteção dos direitos humanos⁴¹⁷.

Desta sorte, pode-se concluir que, comprovada a importância dos direitos humanos para a paz e a segurança internacionais a partir da análise dos eventos da década de 1990; reconhecida pelas Nações Unidas a autoridade dos direitos humanos e a necessidade de integrá-los a todas as fases de uma operação de manutenção da paz; e, finalmente, firmado o entendimento de soberania como responsabilidade de proteger, as missões de paz consagram-se como um dos meios mais efetivos das Nações Unidas na promoção e proteção dos direitos humanos, não tendo que se falar em desrespeito ao princípio da soberania.

5.11. Conclusões parciais

Os relatórios fruto dos episódios da década de 1990 pontuaram detalhadamente as falhas cometidas pelas Nações Unidas nesses terrenos e buscaram apresentar soluções para que os erros cometidos na Somália, Bósnia e Ruanda jamais voltassem a acontecer. Frise-se a ênfase concedida em tais relatórios à incapacidade das forças da ONU em impedir o massacre e o genocídio contra a população civil; o grande fluxo de refugiados e deslocados internos; os estupros de mulheres; e toda sorte de violação de direitos humanos imprimida à população não beligerante.

Aos relatórios concernentes a cada conflito, seguiram-se uma série de outras iniciativas por parte da ONU, que visam a adaptar

417 TAIAR, Rogério. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: MP, 2010. p. 210.

as *peacekeeping operations* às novas realidades, tornando-as mais eficientes e mais bem concebidas.

Nesta esteira, o MOU firmado entre ACNUDH e DPKO lançou bases contundentes acerca da inserção dos direitos humanos e da participação do ACNUDH nas missões de paz. Suas ideias foram retomadas, ulteriormente, pelo Relatório Brahimi. Este documento materializou a ideia de que, a partir da década de 1990, a natureza dos conflitos havia mudado e, para acompanhá-la, somente uma nova geração de *peacekeeping operations* para dar cabo de suas complexidades, sem ser necessário, contudo, abrir mão dos princípios básicos das operações de manutenção da paz, mas apenas interpretá-los de maneira menos restritiva.

O documento citado acima aproveitou, ainda, para sedimentar de uma vez por todas o relevante papel dos direitos humanos no âmbito das missões de paz da ONU. Vê-se no Relatório Brahimi a preocupação constante com a proteção de civis, traduzida na presumida autorização do uso da força em casos de violações de direitos humanos; na necessidade de mandatos claros e realizáveis; na alocação de recursos necessários para a defesa da população civil; e na participação do ACNUDH em todas as fases da missão de paz.

Na sequência, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* editou, em 2001, o relatório R2P, atendendo aos apelos de Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU à época, no qual se sedimentou o entendimento de que cada Estado soberano tem a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos em casos de “large scale loss of life” e “large scale ethnic cleansing”.

Caso o Estado não cumpra com tal responsabilidade, a comunidade internacional intervirá via ações de *enforcement* (por intermédio de medidas econômicas, políticas, judiciais e militares) ou, no caso das operações de manutenção da paz, os mandatos

darão cumprimento a essa responsabilidade subsidiária pela previsão de tarefas que visem à proteção de civis e à promoção, de maneira ampla, dos direitos humanos.

Já em dezembro de 2003, dado o aumento de operações de manutenção da paz do tipo multidimensional e a falta de um documento que se ocupasse em sistematizar suas características, seus princípios e sua forma, a ONU, por intermédio do DPKO, lançou o *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*.

Esse guia de missões de paz multidimensionais tem como objetivo instruir os *peacekeepers* acerca da concepção, do funcionamento e da atuação dessas missões, bem como apresentar a estruturação das *peacekeeping operations* a partir da análise de todos os componentes que as integram. Em especial, analisou-se o componente de direitos humanos que atuará em parceria com os outros componentes a fim de dar efetividade às tarefas previstas no mandato referentes à promoção dos direitos humanos.

Outra resposta das Nações Unidas para o aperfeiçoamento das *peacekeeping operations* foi a criação do DFS, como um braço do já responsável pelo gerenciamento dessas missões, o DPKO.

Já em 2008, a edição da Doutrina Capstone foi um marco na história das operações de manutenção da paz. Ela codificou as mais relevantes lições aprendidas nos passados 60 anos de experiência das Nações Unidas nessa área, com a meta de profissionalizar e fortalecer o planejamento, o gerenciamento e a condução das missões de paz.

Uma das suas grandes contribuições foi a afirmação dos direitos humanos como parte integrante dos mandatos e como um dos *core business* das missões de paz atuais. A Doutrina Capstone incluiu o direito internacional dos direitos humanos no quadro normativo das *peacekeeping operations* e a *Declaração universal*

dos direitos humanos como sua pedra angular. Previu, ainda, uma série de iniciativas a serem tomadas no âmbito da missão de paz com o fito de alcançar uma paz duradoura e autossustentável, como a reforma do setor de segurança, programas voltados para o fortalecimento do setor econômico, auxílio no retorno de refugiados e deslocados internos etc.

Caminhando para o fim da década, em 2009 o DPKO e o DFS lançaram, extraoficialmente, o projeto Novo Horizonte, com a finalidade de contribuir para a discussão contínua acerca dos rumos das operações de manutenção da paz em busca da plena efetividade. Os dois departamentos entendem que, para adaptar as missões de paz aos novos desafios, faz-se necessário um esforço compartilhado entre aqueles que autorizam o desdobramento de uma *peacekeeping operation*, os que implementam e os que contribuem com recursos humanos e financeiros. Além disso, para o sucesso de uma missão, o Novo Horizonte chama a atenção para um desdobramento rápido; para a habilidade em atuar em ambientes voláteis; e para a análise acurada e detalhada sobre os riscos e a real situação do terreno.

Em 2011, o Gabinete de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas), com o CSNU, lançou o *Aide memoire*. O documento formalizou a tendência, já evidenciada na Resolução 1265 (1999) do CSNU – referente à intervenção da OTAN em Kosovo –, acerca da importância de se protegerem os civis em conflitos armados por meio das operações de manutenção da paz.

Por fim, o embate entre as noções de soberania e direitos humanos dão o fecho à quinta seção. Em meio às opiniões divergentes entre os que pregam o valor de soberania nos moldes de Vestfália e aqueles que contemporizam esse princípio, Kofi Annan esclarece que a soberania, como contemplada na Carta da

ONU, foi assim mencionada em prol das pessoas, e não em prol dos governos que constituem a Organização. Acrescentou, ainda, que o objetivo da soberania é, além de preservar a paz internacional, reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais. Deste modo, para Annan, a Carta presta-se a proteger a soberania dos povos e não a servir como licença para a violação de direitos humanos por parte dos governos.

CAPÍTULO 6

RESPONSABILIZAÇÃO DE PEACEKEEPERS

6.1. Exploração e abuso sexual por *peacekeepers*

A preocupação concreta das Nações Unidas com a promoção e proteção dos direitos humanos ficou evidente nos documentos estudados até agora, os quais vislumbraram uma série de medidas a serem implementadas no âmbito das operações de manutenção da paz desde sua concepção (participação do ACNUDH no planejamento de uma missão de paz), passando pela sua constituição organizacional (previsão de um componente de direitos humanos na estrutura de uma *peacekeeping operation*), até a conscientização dos *peacekeepers* acerca de sua relevância na realização de tarefas cotidianas (respeito aos direitos humanos no cumprimento do mandato).

Embora não sendo uma consequência direta dos eventos da década de 1990, mas confirmando o importante papel dos direitos humanos dentro das *peacekeeping operations*, esta seção apresenta a inquietação da ONU no que diz respeito à inserção desses valores ao ambiente da missão de paz, ao responsabilizar, disciplinar e criminalmente, os *peacekeepers* que se virem envolvidos em casos de abuso e exploração sexual da população local.

Os mecanismos de *accountability*⁴¹⁸ disponíveis à Organização passam regularmente por reavaliações⁴¹⁹, para que faltas graves⁴²⁰ e crimes, especialmente os de natureza sexual, não mais façam parte do histórico de suas *peacekeeping operations*.

Entretanto, as contínuas alegações de exploração e abuso sexual atribuídas aos *peacekeepers*, que vêm desde a década de 1990, com os casos da Bósnia, Kosovo, Timor Leste, Camboja e Libéria, até mais recentemente (2004) com os fortes e comprovados indícios levantados na República Democrática do Congo⁴²¹, e finalmente com a estatística (abril/2012) apresentada pelo Escritório de Serviços de Supervisão Interna das Nações Unidas (United Nations Office of Internal Oversight Services) acerca da existência de 42⁴²² casos em aberto sobre o tema – os quais representam 41% do

418 A expressão *accountability* serve para identificar uma forma de controle social, caracterizada pela sujeição do Poder Público a instituições representativas da sociedade organizada, que o constroem a prestar contas e a tornar transparente sua administração. Segundo Campos, “*accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização de responder perante outras pessoas ou organizações” (CAMPOS, Anna Maria. “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 24, n. 2, p. 33, 1990).

419 Ver os seguintes documentos que trazem sugestões e recomendações para a melhoria do sistema de responsabilização das Nações Unidas em casos de exploração e abuso sexual: A/57/465, A/59/661, A/59/710, A/60/980, A/61/19 (Part III), A/62/329, disponíveis em: <<http://www.un.org/en/>>.

420 Tradução para *serious misconduct*, que significa “any act, omission or negligence, including criminal acts, that is a violation of mission standard operating procedures, directives, or any other applicable rules, regulations or administrative instructions, that results in or is likely to result in serious damage or injury to a individual or to the mission. Serious misconduct includes, but it is not limited to: sexual abuse and exploitation of any individual, particularly children; harassment, including sexual harassment; abuse of authority; excessive use of force; etc.” (United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Directives for disciplinary matters involving civilian police officers and military observers*. DPKO/MD/03/00994. 2003a. Disponível em: <<http://cdu.unlb.org/Portals/0/PdfFiles/PolicyDocG.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2012; United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Directives for disciplinary matters involving military members of national contingents*. DPKO/MD/03/00993. 2003b. Disponível em: <http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/disciplinary_directives-_military_contingents.doc>. Acesso em: 12 de maio de 2012. p. 2).

421 DEFEIS, Elizabeth F. “UN peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity”. *Washington University Global Studies Law Review*, St. Louis, MO, v. 7, n. 2, p. 187, 2008.

422 United Nations Office of Internal Oversight Services. Investigations Division. *Monthly performance indicators as of 30 April 2012*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/oios/pages/2012-04-id-pis.pdf>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

total de casos investigados em operações de manutenção da paz –, demonstram que o problema existe e demanda um esforço das Nações Unidas para erradicá-lo.

Para os fins do presente trabalho, adotar-se-á a definição apresentada no Boletim do Secretário-Geral, *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*⁴²³ (ST/SGB/2003/13), acerca de exploração e abuso sexuais, consideradas no documento como faltas graves. O Secretário-Geral define exploração sexual como “any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another” e, similarmente, abuso sexual como “the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions”⁴²⁴.

A exploração e o abuso sexuais traduzem-se, na prática, de inúmeras maneiras. Na República Democrática do Congo, por exemplo, os atos de exploração e abuso sexual se perfizeram em troca por dinheiro – numa média de US\$1 a US\$3 por encontro –, comida ou emprego. Algumas das jovens meninas⁴²⁵ entrevistadas na localidade chegaram a falar em “estupro disfarçado de prostituição”, isto é, após serem estupradas, recebiam dinheiro

423 United Nations. Secretariat. *Secretary-General's bulletin: special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. UN docs. ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/451bb6764.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

424 United Nations (2003d).

425 Convenção Sobre os Direitos da Criança. 2 set. 1990. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2012. Segundo o Artigo 1º da Convenção sobre os Direitos da Criança, criança é definida como qualquer ser humano abaixo de 18 anos, a não ser que as leis locais aplicáveis à criança atribuam a maioridade a uma idade menor que 18 anos.

ou comida no intuito de dar àquele ato a ideia de uma transação consensual⁴²⁶.

Dentre os fatores que facilitam a ocorrência de atos dessa natureza estão, entre outros, a falta de oportunidades de emprego; as más condições de saúde, vestuário e alimentação da população⁴²⁷; a falta de segurança em virtude da inexistência do *rule of law* em localidades assoladas por conflitos; a extrema pobreza em que vivem essas pessoas; a alta incidência de violência sexual envolvendo mulheres e crianças durante o conflito⁴²⁸.

Em função da dura realidade a que estão expostas essas pessoas, somada à confiança depositada pela população local nos *peacekeepers* – responsáveis pela sua segurança, mas muitas vezes violadores de direitos humanos –, os atos de abuso e exploração sexual são indiscutivelmente proibidos pelas Nações Unidas, conforme a Política de Tolerância Zero estabelecida em 2006⁴²⁹.

A intolerância por parte das Nações Unidas justifica-se pelo fato de a prática de atos dessa natureza trazer sérias consequências, como o nascimento dos chamados *peacekeeper's babies* – crianças geradas e abandonadas por integrantes de missões de paz –, a transmissão de doenças como HIV, além da mácula na credibilidade e

426 United Nations. General Assembly. *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations Peacekeeping Operations* (Relatório Zeid). UN docs. A/59/710, 24 mar. 2005b. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/421DA870DF78A2BCC1256FDA0041E979-Zeid%20report%20_A-59-710_%20English.pdf>. Acesso em: 12 de abril de 2012. p. 8.

427 United Nations General Assembly. *Report of the Office of Internal Oversight Services on the investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa*. (Relatório OIOS). UN docs. A/57/465, 11 out. 2002. pp. 12-14.

428 United Nations (2005b, p. 10).

429 Em 13 de outubro de 2006, o Secretário-Geral da ONU introduziu, por intermédio do documento SG/A/1023 – *Peacekeeping zero tolerance policy on sexual exploitation* –, a Política de Tolerância Zero a todas as categorias envolvidas em operações de manutenção da paz.

imparcialidade das operações de manutenção da paz empreendidas pelas Nações Unidas⁴³⁰.

Constatada a alta relevância do tema e a necessidade de responsabilizar os *peacekeepers* violadores de direitos humanos, cumpre informar o *status* legal de cada um dos envolvidos nas operações de manutenção da paz, os documentos que regem a conduta dos diferentes integrantes da missão de paz, bem como os mecanismos disciplinares e jurídicos a que está submetida cada uma das categorias de *peacekeepers*.

6.2. *Peacekeeping personnel e peacekeeping troops*

O documento da Assembleia Geral das Nações Unidas A/60/980, de 16 de agosto de 2006, faz uma distinção didática entre as categorias de *peacekeepers*, tendo em vista os diferentes *status* atribuídos a cada um e os mecanismos disciplinar e legal aplicáveis em caso de responsabilização por falta grave ou crime, respectivamente.

Segundo o documento, constituem a categoria de *peacekeeping personnel* os funcionários das Nações Unidas (*officials*) – aí compreendidos os membros do quadro de pessoal (*staff*) e os voluntários⁴³¹ – e os peritos em missão (*experts on missions*), abarcados os policiais, observadores militares (*military observers*)⁴³², militares de ligação (*military liaison officer*)⁴³³, conselheiros militares

430 United Nations (2005b, pp. 8-9).

431 "In recent years, status-of-forces agreements entered into by Organization have provided that united nations Volunteers are considered to have the *status* of officials under the General Convention [...]" (United Nations, 2005b, p. 40).

432 "Military observers are unarmed military officers generally deployed to monitor and supervise any military arrangements that parties to a conflict may have agreed to, such as ceasefire or armistice, withdrawal of forces or the preservation of demilitarized or neutral buffer zone [...]" (United Nations, 2003c, p. 59).

433 "In *peacekeeping* environments where security is being provided by a military force not under UN command, such as regional *peacekeeping* force or a coalition force of allied States, the UN will often

(*military adviser*)⁴³⁴ 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 disciplina⁴³⁵.

A expressão *peacekeeping troops* designa, por sua vez, os militares membros de contingentes nacionais popularmente conhecidos como “capacetes azuis”. Enquanto servem às Nações Unidas, os membros dos contingentes nacionais permanecem membros das Forças Armadas do Estado do qual são nacionais⁴³⁶. No entanto, para que o mandato e as diretrizes operacionais possam ser cumpridos, é transferida para as Nações Unidas e investida no Secretário-Geral a “autoridade operacional” sobre a tropa⁴³⁷.

6.3. Regras de conduta

Conforme mencionado acima, as diferentes categorias de *peacekeepers* contam com diferentes regras de conduta responsáveis por nortear suas ações. Destarte, será vista neste item a relação de documentos concernentes a cada uma das categorias, bem como às condições de aplicação de suas previsões.

deploy military liaison officers to maintain a link between the largely civilian UN *peacekeeping operation* and the non-UN military force [...]”(United Nations, 2003c).

434 “In situations where a *peacekeeping operation* has not been authorized, but the Secretary-General has appointed a special representative or envoy to undertake political negotiations and provide good offices for peacemaking or conflict prevention, a small number of military officers may be assigned to advise the special representative or envoy on military issues [...]”(United Nations, 2003c).

435 SWEETSER, Catherine E. Providing effective remedies to victims of abuse by *peacekeeping* personnel. *New York University Law Review*, New York, v. 83, n. 5, nov. 2008. p. 1.645.

436 DEEN-RACSMÁNY, Zsuzsanna. The amended UN model memorandum of understanding: a new incentive for States to discipline and prosecute military members of National Peacekeeping contingents? *Journal of Conflict and Security Law*, Oxford University Press, v. 16, n. 2, 6 jul. 2011. p. 325.

437 United Nations (2004b, p. 195).

6.3.1. *Convention on the privileges and immunities of the United Nations*

Dando cumprimento ao Artigo 105 (3)⁴³⁸ da *Carta das Nações Unidas*, a AGNU, por intermédio da Resolução A/RES/93 (I), de 13 de fevereiro de 1946, aprovou a *Convenção das Nações Unidas sobre privilégios e imunidades* (Convenção Geral).

A referida Convenção é fruto dos Artigos 104 e 105⁴³⁹ da Carta, os quais estabelecem o gozo de determinados privilégios e imunidades como necessário à realização dos propósitos da Organização e ao exercício independente das funções atribuídas a seus funcionários (*officials*).

O Artigo V e suas sessões tratam das imunidades e privilégios dos funcionários das Nações Unidas. Inicialmente, cabe ao Secretário-Geral especificar as categorias de funcionários aos quais se aplicarão as previsões desse artigo, devendo submeter sua decisão à Assembleia Geral que, por sua vez, informará aos Estados-membros as categorias definidas⁴⁴⁰.

Dentre os privilégios e imunidades atribuídos aos funcionários pela seção 18, cabe ressaltar o previsto na alínea “a”, que garante

438 “Artigo 105, (3): A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo ou poderá propor aos Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.” (Carta das Nações Unidas, 1945).

439 “Artigo 104: A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos; [...] Artigo 105: (1) A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos; (2) 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 com a Organização.” (Carta das Nações Unidas, 1945).

440 “The Secretary-General will specify the categories of officials to which the provisions of this article and article VII shall apply. He shall submit these categories to the General Assembly. Thereafter these categories shall be communicated to the Governments of all Members [...]” (United Nations, 1946, Artigo V, Parágrafo 17).

imunidade contra processos legais referentes a palavras escritas ou faladas e a atos praticados durante o exercício de suas funções.

Os privilégios e as imunidades garantidos aos funcionários das Nações Unidas, frisa a seção 20, são concedidos no interesse da Organização e não a título pessoal. Sendo assim, é prerrogativa do Secretário-Geral o direito e o dever de abrir mão da imunidade de qualquer funcionário quando, em sua opinião, ela estiver impedindo o curso da justiça.

No que toca aos peritos em missão, a Convenção Geral dispõe, no Artigo VI, seção 22, que os privilégios e imunidades a eles atribuídos são os necessários ao exercício independente de suas funções durante o período da missão.

Nesse sentido, a citada seção confere nas alíneas “a” e “b” imunidade contra prisão e detenção, além de imunidade contra qualquer tipo de processo legal, incluindo os que se referem a palavras escritas ou faladas e atos praticados durante o desempenho de suas funções. Vale frisar que a imunidade contra tais processos legais é válida mesmo quando terminada a missão.

No que se refere à prerrogativa do Secretário-Geral de abrir mão da imunidade atribuída aos funcionários no Artigo V, seção 20, o mesmo se aplica aos peritos em missão, sendo o Artigo VI, seção 23, uma reprodução daquele.

6.3.2. *Status of Forces Agreement*

Uma vez autorizada a operação de manutenção da paz pelo Conselho de Segurança, o SGNU concluirá o SOFA entre as Nações Unidas e o país anfitrião. Este acordo encontra respaldo nas previsões dos Artigos 104 e 105 da Carta, que preveem os meios indispensáveis para que os objetivos da missão de paz

sejam alcançados, sendo necessário, para tanto, a observância das previsões da Convenção Geral quando de sua elaboração⁴⁴¹.

O SOFA regula a presença da *peacekeeping operation* no território do país anfitrião, bem como estabelece direitos e deveres aos seus membros. Esse documento prevê o *status* da missão de paz e de seus membros; a responsabilidade no que toca à jurisdição civil e criminal aplicada aos membros da operação de manutenção da paz; imunidades e privilégios; solução de disputas e reclamações; proteção aos membros da missão; o dever de observar as leis e costumes locais, dentre outras coisas.

Em virtude da lacuna da Convenção Geral, ao não tratar do *status* dos capacetes azuis, o SOFA ficou responsável por dispor sobre a matéria⁴⁴². O artigo 46, aplicável a todos os membros de uma operação de manutenção da paz, garante a eles imunidade legal e processual no tocante a palavras proferidas ou escritas durante o desempenho de suas funções, e o parágrafo 47, “b”, exclusividade de jurisdição ao Estado de origem no caso de prática de crimes.

Vale lembrar que, embora cada SOFA seja elaborado conforme as necessidades específicas de cada missão de paz, todos eles se baseiam no modelo apresentado pela Assembleia Geral em 9 de outubro de 1990⁴⁴³.

6.3.3. *Staff regulations of the United Nations and provisional staff rules*

As condutas a serem seguidas pelos membros do quadro de pessoal (*staff*) da Organização estão reguladas no Artigo I do *Staff*

441 United Nations (2004b).

442 “Paragraph 27: Military personnel of national contingents assigned to the military component of the United Nations *peacekeeping operation* shall have the privileges and immunities specifically provided for in the present Agreement.” (United Nations, 1990).

443 United Nations (1990).

regulations e no Capítulo I do *Staff rules*. As regras de conduta ali contidas são vinculantes e obrigatórias a todos os membros do quadro de pessoal das Nações Unidas⁴⁴⁴.

Dentre as previsões do mencionado documento, chama-se a atenção para aquelas proibitivas da prática de exploração e abuso sexual, consideradas falta grave, bem como para as medidas disciplinares aplicáveis em caso de faltas graves⁴⁴⁵.

6.3.4. *We are United Nations peacekeepers personnel e Ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets*

O DPKO, como já mencionado, é o órgão operacional do Secretariado responsável pela gestão das missões de paz empreendidas pelas Nações Unidas. No cumprimento de suas funções, e visando ao efetivo cumprimento dos mandatos e a uma atuação profissional dos *peacekeepers*, o departamento instituiu o *We are United Nations Peacekeepers personnel*⁴⁴⁶ e o *Ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets*⁴⁴⁷, documentos norteadores da conduta do pessoal empregado nas *peacekeeping operations*, sendo

444 United Nations. Secretariat. *Secretary-General's bulletin: staff regulations of the United Nations and provisional staff rules*. UN docs. ST/SGB/2009/7. 21 out. 2009b. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/cdo/hr/RULES%20AND%20REGULATIONS/Staff%20Rules%20Y9.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

445 "Article X, Disciplinary Measures, Regulation 10.1 (a) The Secretary-General may impose disciplinary measures on staff members who engage in misconduct; (b) Sexual exploitation and sexual abuse constitute serious misconduct; Rules 10.1 (a) Failure by a staff member to comply with his or her obligations under the Charter of the United Nations, the Staff Regulations and Staff Rules or other relevant administrative issuances or to observe the standards of conduct expected of an international civil servant may amount to misconduct and may lead to the institution of a disciplinary process and the imposition of disciplinary measures for misconduct." (United Nations, 2009b).

446 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *We are United Nations Peacekeepers personnel*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_in.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2012.

447 United Nations. Department of Peacekeeping Operations. *Ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ten_in.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2012.

o primeiro aplicável a todas as categorias e o último, somente à tropa.

O primeiro documento frisa a importância de os *peacekeepers* agirem dentro dos mais altos padrões de integridade e conduta, conforme prevê o Artigo 101 (3) da Carta da ONU⁴⁴⁸. Para tanto, compele os membros das operações de manutenção da paz a respeitarem as regras do direito humanitário quando usarem a força e a se utilizarem das previsões da *Declaração universal dos direitos humanos* como base fundamental para seus padrões de conduta.

Ademais, 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.

Já o segundo documento elenca dez regras a serem observadas pelos capacetes azuis, destacando-se as seguintes: 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.

Ressalte-se, contudo, que, no tocante às proibições de abuso e exploração sexual contidas nesses documentos, estes não preveem orientação aos *peacekeepers* no que diz respeito às consequências disciplinares e legais a serem sofridas por aqueles que praticarem

448 "Artigo 101, (3): A consideração principal que prevalecerá na escolha do pessoal e na determinação das condições de serviço será a da necessidade de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deverá ser levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível!" (Carta das Nações Unidas, 1945).

tais atos⁴⁴⁹. A consequência disso é, muitas vezes, a falta de comprometimento dos *peacekeepers* na aplicação dessas regras de conduta.

6.3.5. *Regulations governing the status, basic rights and duties of officials other than Secretariat Officials, and experts on mission*

Em 18 de junho de 2002, o Secretário-Geral das Nações Unidas editou um boletim intitulado *Regulamentos que regem o status, direitos básicos e deveres dos peritos em missão e dos funcionários que não integram o Secretariado* (ST/SGB/2002/9), adotado posteriormente pela Assembleia Geral, em 27 de março de 2002, por intermédio da Resolução 56/280.

Nesse documento estão previstos o *status* legal, as normas de conduta, a responsabilização, as imunidades e privilégios garantidos aos funcionários (*officials*) não integrantes do Secretariado e aos peritos em missão.

Dentre as regras de conduta, vale ressaltar a presença de uma série de previsões que proíbe a prática de atos de abuso e exploração sexual, tais como: II, Regulamento 2, *Status*: (a) requer altos padrões de integridade e imparcialidade no desempenho de funções oficiais; II, Regulamento 2, *Conduta*: (j) requer a observância e o respeito às leis locais; e III, Regulamento 2, *Conduta*: (k) proíbe o assédio sexual e qualquer forma de abuso físico ou psicológico.

Note-se que, assim como nas regras de conduta vistas no item anterior, não há orientação aos *peacekeepers* sobre as possíveis

449 SPEES, Pam. *Gender, justice and accountability in peace support operations*. London: International Alert, 2004. Disponível em: <http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/gender_justice_and_accounta.pdf>. Acesso em: 30 de novembro de 2010. p. 22.

consequências disciplinares e legais que podem enfrentar caso incorram na prática de atos de abuso ou exploração sexual.

6.3.6. *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*

As regras de conduta vistas acima, referentes à conduta a ser adotada pelos *peacekeepers* empregados em operações de manutenção da paz, são, de forma geral, similares. Isso se deve ao fato de derivarem dos princípios estabelecidos no Artigo 101 (3) da Carta da ONU, o qual requer altos padrões de integridade na atuação dos funcionários da Organização. Esses documentos, no entanto, não oferecem definição ao conceito de exploração e abuso sexual, nem instruções precisas acerca dos atos que se enquadram em tal conceito, tampouco a previsão de constituir ou não falta grave ou crime.

Para preencher tal lacuna, em 9 de outubro de 2003 o Secretário-Geral elaborou o documento ST/SGB/2003/13 (Boletim do Secretário-Geral), referente a medidas especiais para a proteção contra a exploração e abuso sexuais, com o intuito de definir os termos “exploração e abuso sexual” e de listar uma série de práticas⁴⁵⁰ que podem ser consideradas faltas graves à expressa proibição da prática de exploração e abuso sexuais por *peacekeepers*.

450 “3.2 In order to further protect the most vulnerable populations, especially women and children, the following specific standards which reiterate existing general obligations under the United Nations Staff Regulations and Rules, are promulgated: (a) Sexual exploitation and sexual abuse constitute acts of serious misconduct and are therefore grounds for disciplinary measures, including summary dismissal; (b) Sexual activity with children (persons under the age of 18) is prohibited regardless of the age of majority or age of consent locally. Mistaken belief in the age of a child is not a defense; (c) Exchange of money, employment, goods or services for sex, including sexual favors or other forms of humiliating, degrading or exploitative behavior, is prohibited. This includes any exchange of assistance that is due to beneficiaries of assistance; (d) Sexual relationships between United Nations staff and beneficiaries of assistance, since they are based on inherently unequal power dynamics, undermine the credibility and integrity of the work of the United Nations and are strongly discouraged; (e) Where a United Nations staff member develops concerns or suspicions regarding sexual exploitation or sexual abuse by a fellow worker, whether in the same agency or not and whether or not within the United Nations system, he or she must report such concerns via established reporting

Ressalte-se, porém, o escopo de aplicação do Boletim do Secretário-Geral. Conforme dispõe a seção 2.1 do documento⁴⁵¹, as previsões nele contidas aplicam-se somente aos membros do quadro de pessoal (*staff*) das Nações Unidas. A seção seguinte, todavia, proíbe as forças das Nações Unidas de cometerem atos de abuso ou exploração sexual, mas não vincula expressamente os capacetes azuis a respeitarem suas previsões⁴⁵².

6.3.7. *Memorandum of understanding*

O MOU, como visto anteriormente, é o documento firmado entre as Nações Unidas e o TCC que se presta a estabelecer

[...] the administrative, logistics and financial terms and conditions to govern the contribution of personnel, equipment and services provided by the Government in support of United Nations peacekeeping mission and to specify United Nations standards of conduct for personnel provided by the Government⁴⁵³.

mechanisms; (f) United Nations staff are obliged to create and maintain an environment that prevents sexual exploitation and sexual abuse. Managers at all levels have a particular responsibility to support and develop systems that maintain this environment.” (United Nations. Secretariat. *Secretary-General’s bulletin: special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. UN docs. ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003d). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/451bb6764.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

451 “Section 2 Scope of application 2.1 The present bulletin shall apply to all staff of the United Nations, including staff of separately administered organs and programmes of the United Nations.” (United Nations, 2003d).

452 United Nations (2005b, p. 12). Importante frisar que, não obstante a falta de vinculação do Boletim do Secretário-Geral de 2003 sobre abuso e exploração sexual aos membros de contingentes nacionais, estes, por estarem sob comando e controle das Nações Unidas, estão proibidos de cometer qualquer ato desta natureza e, segundo o ST/SGB/1999/13, estão obrigados a zelar pela vida e integridade física de mulheres e crianças vítimas de conflitos armados. Ademais, a seção 7.2 do referido documento cita que estupro, prostituição forçada, qualquer tipo de agressão sexual e humilhação são terminantemente proibidos. Por fim, a seção 7.4 estabelece que crianças devam ser objeto de especial cuidado e respeito, devendo ser protegidas contra qualquer ato indecente (United Nations 2005b, p. 39).

453 United Nations (2007b, article 3, grifo nosso).

O período grifado é fruto da revisão realizada no conteúdo do modelo de MOU, em junho 2007, pelo Grupo de Trabalho sobre Operações de Manutenção da Paz (*Working Group on Peacekeeping Operations*) (A/61/19, Parte III). A alta relevância do tema referente à exploração e abuso sexuais em *peacekeeping operations* e a não aplicação do Boletim do Secretário-Geral de 2003 aos capacetes azuis, somadas às inúmeras recomendações feitas pelo Príncipe Zeid sobre esta realidade em seu relatório crítico – A/59/710, 24.03.05⁴⁵⁴ –, deram ensejo a novas e específicas previsões acerca das regras de conduta a serem seguidas pelos capacetes azuis, do conceito de falta grave⁴⁵⁵ e da proibição de atos de abuso e exploração sexual.

Em 2007, portanto, foi formal e legalmente incorporado ao novo modelo o documento *We are United Nations Peacekeepers Personnel*, o qual estabelece padrões de conduta a serem observados pelos capacetes azuis durante o período em que estiverem empregados em uma missão de paz, ressaltando as especificações referentes à proibição de práticas de abuso e exploração sexual⁴⁵⁶. Nesta mesma oportunidade, o abuso e exploração sexual foram enquadrados

454 “25. As to military members of contingents, it is recommended that the Special Committee recommend to the General Assembly that it adopt the standards set out in the 2003 bulletin as a uniform standard of conduct for all military members of national contingents serving in *peacekeeping operations*. It is recommended that the General Assembly decide that those Standards should be incorporated into the model memorandums of understanding between the United Nations and troop-contributing countries [...]. 27. [...] the Assembly should decide the standards contained in Ten Rules and We Are United Nations Peacekeepers be included in the model memorandums of understanding, [...]” (United Nations, 2005b, pp. 13, 14).

455 “4. In Annex F, insert the following six additional definitions: 28. Misconduct – any act or omission that is a violation of United Nations standards of conduct, mission-specific rules and regulations or the obligations towards national and local laws and regulations in accordance with the status-of-forces agreement where the impact is outside the national contingent; 30. Serious Misconduct – is misconduct, including criminal acts, that results in, or is likely to result in, serious loss, damage or injury to an individual or to a mission. Sexual exploitation and abuse constitute serious misconduct; [...]” (United Nations, 2007b).

456 “We will never commit any act that could result in physical, sexual or psychological harm or suffering to members of the local population, especially women and children; Become involved in sexual liaisons which could affect our impartiality, or the well-being of others; [...]” (United Nations, 2012c).

no conceito de falta grave (anexo F), tendo sido delineados novos mecanismos disciplinares e judiciais para a responsabilização de militares membros de contingentes nacionais, a serem vistos mais a frente⁴⁵⁷.

A relevância das novidades trazidas no novo MOU – no qual se verificou a efetiva incorporação dos preceitos do Boletim do Secretário-Geral de 2003 e das recomendações sugerida pelo Príncipe Zeid – foi comprovada com a aprovação de seu teor pela Assembleia Geral em agosto de 2007 (A/61/267B). O relatório do Secretário-Geral de dezembro daquele ano, referente à implementação das recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho sobre Operações de Manutenção da Paz, também corroborou tal aprovação, aproveitando para ressaltar a importância de os MOUs firmados anteriormente a 2007 serem emendados, a fim de incluir as novas previsões⁴⁵⁸.

6.3.8. *Women and peace and security*

Esta recente Resolução do Conselho de Segurança – R/RES/1960, de 16 de dezembro de 2010⁴⁵⁹ – corrobora de maneira enfática a postura adotada pelas Nações Unidas contra a prática de qualquer ato de violência sexual, em especial contra mulheres e crianças, em ambiente de conflito armado.

O documento ressalta que atos dessa natureza tonaram-se sistemáticos e ampliados a todas as partes do mundo, alcançando, em muitos casos, altos índices de brutalidade. Dessa forma, o Conselho de Segurança reitera a necessidade de todos os Estados

457 United Nations (2012c).

458 United Nations. General Assembly. *Implementation of the recommendations of the Special Committee on peacekeeping operations*. UN docs. A/62/627/17, 28 dez. 2007a. p. 17, § 66.

459 United Nations. Security Council. *Resolution S/RES/1888*. On acts of sexual violence against civilians in armed conflicts. 30 sep. 2009c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ac9aa152.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

e entes não estatais envolvidos em conflitos de respeitarem as obrigações decorrentes do direito internacional, incluída a proibição de todas as formas de violência sexual.

Por esse motivo, líderes civis e militares devem, em função do princípio da responsabilidade do comando, demonstrar comprometimento e vontade política de prevenir atos sexuais violentos, bem como combater a impunidade por meio da responsabilização daqueles que os cometeram, de forma a não permitir o entendimento de que atos dessa natureza são tolerados.

No tocante ao papel a ser desempenhado pelo Estado, a resolução assevera que ele tem a responsabilidade primária de respeitar e assegurar os direitos humanos a todas as pessoas que estejam dentro de seu território e sujeitas à sua jurisdição. Neste diapasão, as partes envolvidas no conflito armado têm, também, a responsabilidade primária de tomar todas as medidas necessárias para assegurar a proteção de civis.

A importância conferida ao tema pelas Nações Unidas – como se vê no parágrafo 1 da Resolução – justifica-se pelo fato de a violência sexual, quando praticada como tática de guerra ou como parte de um plano de ataque sistemático à população civil, poder exacerbar ou prolongar a situação de conflito, impedindo, muitas vezes, a restauração da paz e segurança internacionais. O Conselho de Segurança frisa, então, que tomadas as medidas de prevenção e responsabilização necessárias, a paz e a segurança internacionais podem ser restauradas.

Assim, a parte dispositiva da resolução prevê uma série de exigências feitas pelo CSNU para tratar do assunto, como:

- a) o fim do uso de atos sexuais violentos pelas partes em conflito;
- b) a implementação, pelas partes em conflito, de códigos de conduta e manuais que prevejam a proibição de prática de atos sexuais;
- c) a participação das *peacekeeping operations* no monitoramento

e reunião de informações sobre violência sexual; d) a presença de especialistas em gênero em operações de manutenção da paz; e) o treinamento de *peacekeepers* quanto à proibição de qualquer tipo de violência sexual; f) o envio de maior número de militares e polícias femininas para participar de missões de paz; g) o respeito à Política de Tolerância Zero referente à prática de abuso e exploração sexuais por parte de integrantes de operações de manutenção da paz; etc.

Do exposto, vê-se que as previsões da Resolução devem ser aplicadas e observadas no âmbito das operações de manutenção da paz, do ponto de vista dos *peacekeepers* tanto como perpetradores de atos dessa natureza quanto como cumpridores de um mandato norteado pelos direitos humanos.

6.4. Medidas disciplinares

Vistas as regras de conduta que regem a atuação dos *peacekeepers* no desempenho de suas funções, em especial as que se ocupam do tema referente à exploração e abuso sexuais, cumpre observar que a violação de tais regras prevê medidas disciplinares a serem aplicadas àqueles que não as observarem. Para fins do presente estudo, será analisada a falta grave e sua respectiva sanção disciplinar, respeitadas as especificidades de cada categoria empregada em uma missão de paz.

O conceito de falta grave ora adotado é o previsto nas *Directives for disciplinary matters involving civilian police officers and military observers* e nas *Directives for disciplinary matters involving military members of national contingents*, que a definem como sendo qualquer ato, omissão ou negligência, incluindo atos criminosos, que constitua violação dos procedimentos operacionais-padrão da missão de paz, códigos de conduta, diretrizes, regulamentos, instruções administrativas ou qualquer outra regra aplicável, que resulte ou possa resultar em graves danos ou prejuízos (corporais,

psíquicos, à propriedade ou reputação) a um indivíduo ou à operação de manutenção da paz⁴⁶⁰.

Dentre os exemplos de falta grave elencados nas citadas diretrizes, chama-se a atenção para o assédio de qualquer natureza, incluindo assédio sexual e o abuso ou exploração sexual de qualquer indivíduo, em especial de crianças, perpetrados por membros de missões de paz.

Frente às peculiaridades de cada categoria – *peacekeeping personnel* e *peacekeeping troops* –, cumpre informar o curso do processo administrativo até a imposição de medida disciplinar a um *peacekeeper*.

6.4.1. *Peacekeeping personnel*

a) Membros do quadro de pessoal das Nações Unidas (*staff*): aqueles que tiverem cometido uma falta grave serão submetidos aos mecanismos disciplinares estabelecidos pelo *Staff regulations of the United Nations and provisional staff rules*⁴⁶¹ (*Staff regulations and rules*).

Recebida uma denúncia, o Chefe da Missão deverá iniciar uma investigação preliminar. Uma vez comprovada a veracidade dos fatos, os relatórios e documentos resultantes dessa investigação serão encaminhados para o Secretário-Geral Adjunto para Gestão de Recursos Humanos (*Assistant Secretary-General for Human Resources Management*), que decidirá por levar ou não a investigação adiante⁴⁶².

Levando adiante a investigação, o Secretário-Geral Adjunto revisará todo o material probatório coletado e fará recomendações

460 United Nations (2003a, p. 2; 2003b, p. 2).

461 United Nations (2009b, Chapter 10).

462 United Nations (2005b, p. 35).

ao Secretário-Geral, sugerindo uma das seguintes medidas: a demissão sumária; o encerramento do caso; a imposição de medidas disciplinares especificadas no *Staff regulations and rules*, tais como censura escrita, suspensão sem remuneração por tempo determinado, perda do cargo, multa⁴⁶³, etc.

b) Peritos em missão: aqueles que tiverem cometido uma falta grave serão submetidos aos mecanismos disciplinares das *Directives for disciplinary matters involving civilian police officers and military observers*.

Recebida uma denúncia, o Chefe da Missão deverá iniciar uma investigação preliminar. Uma vez comprovada a veracidade dos fatos, ele notificará a sede das Nações Unidas em Nova York, que deverá, por sua vez, informar às autoridades do Estado de nacionalidade do indivíduo, por intermédio da sua Missão Permanente em Nova York, o fato ocorrido⁴⁶⁴.

Na sequência, o Chefe da Missão instalará uma Comissão de Inquérito⁴⁶⁵ no prazo de 48 a 72 horas, composta por três altos funcionários imparciais escolhidos por ele, com o fito de determinar os fatos, as causas e a responsabilidade concernentes ao incidente em questão⁴⁶⁶.

A Comissão de Inquérito fará recomendações que, juntamente com a decisão final do Chefe da Missão, serão comunicadas aos comandantes ou aos supervisores responsáveis pela manutenção da disciplina dos peritos em missão. Estes deverão aplicar as medidas disciplinares necessárias, dentre as quais estão: remoção

463 United Nations (2009b, Chapter X, Rule 10.2).

464 United Nations (2003a, p. 5).

465 A comissão não é um órgão judicial, mas uma ferramenta auxiliar utilizada pelo Chefe da Missão para cumprir suas funções e responsabilidades na apuração das denúncias, não cabendo, portanto, considerações acerca de compensação e responsabilização legal (United Nations, 2003a).

466 United Nations (2003a).

do indivíduo da posição de comando; realocação em outra posição ou área; recuperação total ou parcial de subsídios, no caso de perda financeira para a Organização; recomendação para repatriar; censura escrita⁴⁶⁷; etc.

6.4.2. *Peacekeeping troops*

Militares membros dos contingentes nacionais: antes das modificações feitas no modelo do MOU, em 2007, aqueles que tivessem cometido falta grave eram submetidos aos mecanismos disciplinares previstos nas *Directives for disciplinary matters involving military members of national contingents*.

Os procedimentos administrativos concernentes à investigação preliminar e ao funcionamento da Comissão de Inquérito eram, praticamente, os mesmos aplicados aos policiais civis e observadores militares⁴⁶⁸. O que os diferenciava e ainda os diferencia é o tratamento dispensado à questão da repatriação. Enquanto para os peritos a repatriação é uma medida disciplinar imposta pelas Nações Unidas, para os militares membros de contingentes nacionais a repatriação funciona como medida administrativa, uma vez que a disciplina dos militares é tarefa exclusiva do país que os enviou⁴⁶⁹.

Além da diferença apontada acima, o novo modelo de MOU trouxe novos parâmetros para o procedimento investigativo. Segundo o artigo 7, *quater*, o governo responsável pelo envio da tropa passa a ter a responsabilidade primária de promover a investigação de fatos referentes a faltas (graves) cometidas por seus nacionais, devendo informar imediatamente as Nações

467 United Nations (2003a, p. 6).

468 United Nations (2005b, p. 39).

469 United Nations (2005b, p. 40).

Unidas no caso de haver indícios que fundamentem o ocorrido e no caso de se optar pela instauração de uma investigação prévia.

Caberá às Nações Unidas iniciar uma investigação preliminar somente na hipótese de o governo não fazer isto num prazo razoável, de forma a preservar as evidências; ou, ainda, uma investigação administrativa se, dez dias após ter informado o TCC acerca de vestígios referentes a uma falta grave cometida por um nacional do país, este não se manifestar e não empreender uma investigação para apurar os fatos. A inércia por parte do governo será presumida como incapacidade ou falta de interesse em investigar.

Nestas duas situações, a equipe investigativa da ONU contará com integrantes enviados pelo governo – se enviados –, cabendo ao comandante do contingente militar, bem como aos seus integrantes, cooperar com a equipe designada pela Organização. Tal cooperação deverá existir na via oposta, quando a investigação preliminar for iniciada pelo TCC⁴⁷⁰.

A atuação conjunta durante o processo investigativo iniciado pela ONU, descrita no parágrafo anterior, permitirá ao governo participar da coleta de dados e provas na pessoa de seus enviados especiais, permitindo, com isso, que o material probatório seja reunido dentro dos moldes legais e aceitáveis pelo ordenamento jurídico interno do TCC⁴⁷¹.

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

470 United Nations (2007b, pp. 3-4).

471 DEEN-RACSMÁNY (2011, pp. 337-338).

Nações Unidas regularmente informado acerca dos progressos feitos⁴⁷².

6.5. Jurisdição Penal

A exploração e abuso sexual, tidos como faltas graves, poderão configurar crimes quando a lei do país anfitrião assim os qualificar. Deste modo, medidas disciplinares não mais serão apropriadas, devendo os responsáveis por tais atos responder criminalmente.

Cumpre, agora, informar os mecanismos jurídicos aplicáveis a cada uma das categorias de *peacekeepers* – *peacekeeping personnel* e *peacekeeping troops* –, ressaltando suas peculiaridades.

6.5.1. *Peacekeeping personnel*

Como visto anteriormente, esta categoria compreende os membros do quadro de pessoal (*staff*) das Nações Unidas, os voluntários e os peritos em missão. Todos eles gozam de imunidade quanto a processos legais referentes a palavras escritas ou faladas e a atos cometidos no desempenho de suas funções oficiais⁴⁷³.

Entretanto, no tocante a crimes cometidos no território do país anfitrião, disputas e reivindicações de natureza civil não relacionadas às funções oficiais, esses *peacekeepers* sujeitam-se à jurisdição do Estado hospedeiro⁴⁷⁴.

No caso, portanto, de um deles ter cometido algum crime em seu posto de serviço que motive o Estado anfitrião a processá-lo, o Secretário-Geral determinará, primeiramente, se o ato em questão foi realizado no exercício de sua função oficial. Não sendo este o caso, o SGNU informará às autoridades locais que não há

472 United Nations (2007b, pp. 5-6).

473 United Nations (1946, Artigo V, parágrafo 18, (a); 1946, Artigo VI, parágrafo 22, (b); 2004b; 1990, parágrafo 26).

474 United Nations (2003a, p. 4; 2005b, p. 2).

imunidade funcional a ser reclamada para tal situação e que, assim sendo, deve-se aplicar a jurisdição local⁴⁷⁵.

No tocante aos atos de exploração e abuso sexual conclui-se, portanto, que não restam dúvidas de que tais condutas são praticadas fora do exercício da função oficial. Dessa forma, os *peacekeepers* integrantes dessa categoria não estarão imunes à jurisdição penal do país anfitrião⁴⁷⁶.

6.5.2. *Peacekeeping troops*

Diferentemente dos integrantes da categoria vista acima, os *peacekeeping troops* ou militares membros dos contingentes nacionais não constam da Convenção Geral. Suas imunidades, privilégios e *status legal* estão previstos no SOFA.

O parágrafo 46 do modelo do SOFA⁴⁷⁷ garante aos militares membros dos contingentes nacionais imunidade contra processos legais referentes a palavras escritas ou faladas e a atos praticados no exercício de suas funções. No entanto, sujeitam-se à jurisdição

475 "Secretary-General must waive that immunity if the tests in sections 20 or 23 of the General Convention are satisfied, that is, where continued immunity would impede the course of justice and where immunity can be waived without prejudice to the interests of the United Nations. This policy, of course, must be rigorously applied in *peacekeeping* operations to acts of sexual exploitation and abuse that constitute crimes under the laws of the host State. But it must be remembered that not all the acts of sexual exploitation and abuse specified in the 2003 Secretary-General's bulletin constitute crimes under national law; for example, in many jurisdictions purchasing sex from prostitutes over the age of 18 is not a crime." (United Nations, 2005b, p. 29).

476 United Nations. General Assembly. *Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*. UN docs. A/60/980, 16 aug. 2006b. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/471/41/PDF/N0647141.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de abril de 2012. Trata-se de estudo realizado por um grupo de peritos legais em que se discutem alternativas para a responsabilização judicial de integrantes desta categoria de *peacekeepers*.

477 "Paragraph 46. All members of the United Nations peace-keeping operation including locally recruited personnel shall be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity. Such immunity shall continue even after they cease to be members of or employed by the United Nations peace-keeping operation and after the expiration of the other provisions of the present Agreement." (United Nations, 1990).

do país anfitrião no que concerne a disputas e reivindicações de natureza civil não relacionadas às suas funções oficiais⁴⁷⁸.

No tocante aos crimes praticados pelos capacetes azuis no território do país anfitrião, o parágrafo 47, “b” do SOFA⁴⁷⁹ e o artigo 7, *quinqüiens*, do MOU⁴⁸⁰ conferem exclusividade de jurisdição ao país do qual o militar é nacional. Desse modo, atos de exploração e abuso sexual considerados crimes segundo as leis do Estado hospedeiro deverão ser julgados no país do qual o perpetrador é nacional.

Ressalte-se, porém, que, 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 cometida⁴⁸¹.

Por fim, 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 por integrantes de suas forças no território do país hospedeiro⁴⁸².

478 United Nations (2003b, p. 3).

479 “Paragraph 47, (b). Military members of the military component of the United Nations peace-keeping operation shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating States in respect of any criminal offences which may be committed by them in host country/territory.” (United Nations, 1990).

480 “Article 7, *quinqüiens*: Exercise of jurisdiction by the Government – 1. Military members and any civilian members subject to national military law of the national contingent provided by the Government are subject to the Government’s exclusive jurisdictions in respect of any crimes or offences that might be committed by them while they are assigned to the military component of United Nations *peacekeeping* mission.” (United Nations, 2007b, p. 5).

481 “Article 7. [...] The Government assures the United Nations that it shall exercise such jurisdiction with respect to such crimes or offences.” (United Nations, 2007b).

482 Ver: United Nations (2005b, p. 38); e, ainda: “Paragraph. 48. The Secretary-General of the United Nations will obtain assurances from Governments of participating States that they will be prepared to exercise jurisdiction with respect to crimes or offences which may be committed by members of their national contingents serving with the peace-keeping operation.” (United Nations, 1990).

6.6. Conclusões parciais

A presente seção apresenta o tema referente à responsabilização de *peacekeepers* que cometerem falta grave ou crime, em especial os de natureza sexual. Para tratar do tema com mais propriedade, foi feita uma categorização didática entre os membros de missão de paz, dividindo-os em *peacekeeping personnel* e *peacekeeping troops*.

As alegações de ocorrência de atos de abuso ou exploração sexual perpetrados por *peacekeepers* têm sido, infelizmente, uma constante no ambiente das operações de manutenção da paz. Para isso, as Nações Unidas vêm aperfeiçoando seus métodos de responsabilização, aplicando medidas disciplinares nos casos em que a prática de tais atos constituir falta grave, ou acionando a justiça penal quando as leis do país no qual atua a missão de paz dispuserem que tal prática configura crime.

No caso de ter sido cometida falta grave, os membros integrantes da categoria *peacekeeping personnel* serão submetidos a dois procedimentos disciplinares: os membros do quadro de pessoal da ONU serão regidos pelas previsões do *Staff regulations and staff rules* e os peritos em missão o serão pelas *Directives for disciplinary matters involving civilian police officers and military observers*.

Assim sendo, recebida a denúncia e instaurada a investigação, caso se conclua pela veracidade dos fatos, os *peacekeepers* integrantes do quadro de pessoal da ONU poderão sofrer as seguintes sanções disciplinares: demissão sumária; encerramento do caso; censura escrita; suspensão sem remuneração por tempo determinado; perda do cargo; multa etc.; já os peritos em missão poderão ser: removidos da posição de comando; realocados em outra posição ou área; obrigados a ressarcir total ou parcialmente a Organização em caso de perda financeira; repatriados, etc.

No que diz respeito ao processo disciplinar cabível aos *peacekeepers* integrantes da categoria *peacekeeping troops*, o tratamento conferido à repatriação é distinto do aplicado aos integrantes da *peacekeeping personnel*. Enquanto para os peritos em missão a repatriação é uma medida disciplinar imposta pelas Nações Unidas, para os militares membros de contingentes nacionais a repatriação funciona como medida administrativa, uma vez que a disciplina dos militares é tarefa exclusiva do país que os enviou.

No que tange ao processo investigativo, o governo responsável pelo envio da tropa passa a ter a responsabilidade primária de promover a investigação de fatos referentes às faltas (graves) cometidas por seus nacionais, devendo informar imediatamente as Nações Unidas no caso de haver indícios que fundamentem o ocorrido e no caso de se optar pela instauração de uma investigação prévia.

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 meio de medidas disciplinares, devendo manter o Secretário-Geral das Nações Unidas regularmente informado acerca dos progressos feitos.

Já no caso de uma falta grave ser considerada pelas leis do país anfitrião como um crime, a responsabilização criminal deverá ser eficaz e efetiva. Portanto, se cometido por um *peacekeeper* da categoria *peacekeeping personnel*, o Secretário-Geral determinará, primeiramente, se o ato em questão foi realizado no exercício de sua função oficial, conforme dispõe a Convenção Geral, a ele aplicável. Não sendo este o caso, o Secretário-Geral informará às autoridades locais que não há imunidade funcional a ser

reclamada para tal situação e que, assim sendo, dever-se-á aplicar a jurisdição local.

Os capacetes azuis, por sua vez, não constam da Convenção Geral, tendo suas imunidades, privilégios e *status* legal previstos no SOFA. Deste modo, no tocante aos crimes por eles praticados no território do país anfitrião, o parágrafo 47, “b” confere exclusividade de jurisdição ao país do qual o militar é nacional. Conclui-se, portanto, que atos de exploração e abuso sexual considerados crimes segundo as leis do Estado hospedeiro deverão ser julgados no país do qual o perpetrador é nacional.

CAPÍTULO 7

A MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI (MINUSTAH) E OS DIREITOS HUMANOS

7.1. Histórico da MINUSTAH

A operação de manutenção da paz multidimensional das Nações Unidas ora em andamento no Haiti – *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) – foi aprovada pela Resolução 1542 do CSNU, em 30 de abril de 2004⁴⁸³.

A motivação das Nações Unidas para o desdobramento de uma missão de paz em solo haitiano fundamentou-se no pedido oficial realizado pelo presidente interino do país, Boniface Alexandre, para que a Organização auxiliasse na manutenção da segurança interna e no apoio a uma transição política pacífica no país⁴⁸⁴.

483 A MINUSTAH substituiu, em 1º de junho de 2004, a *Multinational Interim Force* (MIF), aprovada pela Resolução 1529 (2004). A tensão prolongou-se até 2004, quando, por iniciativa de insurgentes, conflitos armados eclodiram em todo o país – dando ensejo a massivas violações de direitos humanos –, começando pela cidade de Gonaïves, forçando Aristide a deixar o país. A MIF foi desdobrada para uma atuação de três meses, com o mandato de auxiliar a prestação de assistência humanitária, bem como estabilizar e assegurar a paz no Haiti (Brasil. Exército Brasileiro. *Histórico do Haiti*. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/haiti/historico>>. Acesso em: 5 de junho de 2012).

484 Brasil (2012a).

Boniface Alexandre – presidente da Suprema Corte do Haiti – foi investido no cargo presidencial dando cumprimento às normas de sucessão constitucional haitianas, após o presidente Jean-Bertrand Aristide abandonar o país em 29 de fevereiro de 2004, em direção à África do Sul, onde foi buscar asilo⁴⁸⁵.

A origem da crise no Haiti foram as suspeitas de manipulação de votos em favor de Jean-Bertrand Aristide nas eleições presidenciais de 2000. Tais suspeitas fomentaram a insatisfação da oposição que, a partir de 2003, começou a clamar pela renúncia do presidente. A tensão prolongou-se até 2004, quando, por iniciativa de insurgentes, conflitos armados eclodiram em todo o país e deram ensejo a massivas violações de direitos humanos, começando pela cidade de Gonaives, o que forçou Aristide a deixar o país⁴⁸⁶.

O histórico do Haiti já há alguns anos vinha sendo de instabilidade. Frente aos novos acontecimentos, o Secretário-Geral das Nações Unidas discorreu, em seu Relatório S/2004/300, sobre as várias facetas do conflito que assolava o Haiti, apontando questões sobre a insegurança local, as correntes violações de direitos humanos, a instabilidade política e a falência do *rule of law*⁴⁸⁷.

Ao final do relatório, tendo em vista a configuração de um cenário de ameaça à paz e segurança internacionais evidenciados ao longo do documento, o SGNU recomendou ao Conselho de Segurança, para estabilizar a situação do país, a criação de uma missão de paz multidimensional robusta: “I recommend the

485 Brasil (2012a).

486 United Nations Stabilization Mission In Haiti (MINUSTAH). *MINUSTAH background*. 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

487 United Nations. Security Council. *Report of the Secretary-General on Haiti*. UN docs. S/2004/300, 16 apr. 2004c. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/IMG/N0430427.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012>.

establishment of a multidimensional stabilization operation with a mandate, size and structure as contained in paragraphs 68 to 111 of the present report”⁴⁸⁸.

Autorizado o desdobramento da MINUSTAH pelo CSNU, tratativas entre as Nações Unidas e o Brasil caminhavam para que o comando do componente militar da *peacekeeping operation* ficasse a cargo de um general brasileiro. E assim foi. A participação das Forças Armadas brasileiras nessa empreitada da paz foi autorizada pelo governo federal e materializou-se por intermédio do Decreto Legislativo 207, aprovado pelo Congresso Nacional em 19 de maio de 2004.

Menos de 20 dias após a aprovação da participação brasileira na MINUSTAH no Congresso Nacional, tropas das Forças Armadas foram enviadas ao Haiti. Na cerimônia de embarque dos soldados e oficiais brasileiros, em 31 de março de 2004, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ressaltou em seu discurso a importância do envolvimento do Brasil numa missão dessa envergadura, tendo em vista o fato de o país pautar-se, nas suas relações internacionais, em princípios pacíficos e na prevalência do respeito aos direitos humanos⁴⁸⁹, como se vê abaixo:

Ao nos manifestarmos diante de uma crise como a que está acontecendo no Haiti, estamos exercendo nossa responsabilidade no cenário internacional [...]. Por esta razão, decidimos também aceitar o comando da operação

488 United Nations (2004c, p. 33).

489 “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.” (BRASIL. Constituição. {1988}. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 5 de junho de 2012).

*de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança, que terá, entre outras tarefas, a responsabilidade de proteger civis sob ameaça, de apoiar instituições que defendam os direitos humanos e de promover a reconciliação nacional no Haiti*⁴⁹⁰.

Em 1º de junho de 2004 a MINUSTAH aportava em solo haitiano e seu componente militar, chefiado pelo General de Divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira, contava com um efetivo de 6.700 homens oriundos de Argentina, Benin, Bolívia, Brasil, Canadá, Chade, Croácia, França, Jordânia, Nepal, Paraguai, Portugal, Turquia e Uruguai⁴⁹¹.

Desse universo, quase 1.300 homens eram de nacionalidade brasileira. O emprego dessa monta de recursos humanos, mais equipamentos e esforços logísticos, fez da MINUSTAH o evento de maior participação das Forças Armadas brasileiras desde a Segunda Guerra Mundial⁴⁹².

Destarte, em função da atualidade do assunto e da relevância da participação brasileira, optou-se no presente trabalho por analisar essa *peacekeeping operation* sob a ótica dos documentos discutidos na seção 5 e 6, com o fito de verificar se as recomendações sugeridas, principalmente as quem dizem respeito aos direitos humanos, estão sendo aplicadas às atuais missões de paz empreendidas pelas Nações Unidas.

490 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti*. Brasília, DF, 31 maio 2004. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/560382073724-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

491 Brasil (2012a).

492 SILVA JÚNIOR, Theodoro da. *Exército Brasileiro: preservando a paz*. Brasília, DF, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.batalhaosuez.com.br/ForcasDePazBrasilEasForcasdePazdaOnu.htm>>. Acesso em: 5 de maio de 2012.

Para tanto, serão rememoradas as principais recomendações para depois serem analisados os seguintes documentos normativos e aspectos estruturais da missão de paz: as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, contendo o mandato estabelecido pelo órgão, as alterações subsequentes e as instruções para o seu cumprimento; o SOFA firmado entre a ONU e o país anfitrião; o MOU firmado entre o Brasil e as Nações Unidas; a estrutura da MINUSTAH, visando a verificar sua adequação ao mandato; e as Regras de Engajamento orientadoras da atuação dos capacetes azuis.

7.2. Principais recomendações

7.2.1. Relatório Brahimi

O Relatório Brahimi – primeiro documento analisado – frisou como sendo de grande relevância, quando do desdobramento de uma operação de manutenção da paz, a observância dos princípios integrantes da *holly trinity*, quais sejam: o consentimento, a imparcialidade e o mínimo uso da força. No entanto, no que diz respeito a esse último, o relatório salientou que, em função da nova realidade das missões de paz – que compreende, dentre outros desafios, a necessidade de estabilizar o território, de proteger civis e o pessoal envolvido na missão e na ajuda humanitária, de desarmar milícias etc. –, as regras de engajamento devem ser suficientemente robustas para dar cumprimento a todas as previsões do mandato.

Orientou o relatório que as missões de paz tradicionais devem ser desdobradas em 30 dias e as multidimensionais, em 90 dias. No tocante à redação dos mandatos, enfatizou que devem ser detalhados, claros e objetivos, a fim de evitar ambiguidades e dificuldades de aplicação. Para tanto, o consenso entre os membros integrantes do CSNU é de suma importância, pois revela

o apoio político do órgão às necessidades do país assolado pelo conflito, apoio esse refletido em mandatos bem delineados e na disponibilidade dos recursos necessários para seu cumprimento.

Por fim, vale lembrar as sugestões referentes à presença de um componente de direitos humanos no organograma das operações de manutenção da paz, à participação do ACNUDH na concepção da missão e no caminhar desta (também constante do MOU ACNUDH-DPKO) e, também, às tarefas iniciais de *peacebuilding* – realização de *quick impact projects*, ações de DDR, assistência no processo eleitoral etc. – voltadas à reestruturação econômica e social do país e que contribuam para a valorização da dignidade da pessoa humana.

7.2.2. Responsabilidade de proteger

Como bem frisado no item referente à responsabilidade de proteger, não obstante o relatório do governo canadense dedicar-se a intervenções militares sem o consentimento do Estado, o princípio consagrado no documento, de que os Estados têm a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos – caso contrário a comunidade internacional poderá e deverá intervir –, aplica-se às operações de manutenção da paz. Isto é, na falta de um poder estatal capaz de coibir atos de violência contra sua própria população – como muitas vezes ocorre nos conflitos armados internos –, os *peacekeepers* terão prevista em seus mandatos a tarefa de zelar pela sua segurança.

7.2.3. *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*

O manual trata, prioritariamente, da organização de uma operação de manutenção da paz multidimensional. Dentre os componentes integrantes de uma missão de paz, o documento

ensina que ela pode ser constituída por um componente de direitos humanos, o qual deverá atuar sob o comando do SRSG.

As tarefas a serem executadas pelo componente de direitos humanos variam de acordo com o mandato da missão de paz, podendo enquadrar-se em uma das seguintes: relatar violações de direitos humanos e prevenir futuros abusos; investigar e verificar antigas violações de direitos humanos; promover e proteger direitos civis, culturais, sociais, econômicos e políticos; instituir e conduzir um programa de treinamento de direitos humanos para todos os *peacekeepers* envolvidos na missão; aconselhar e orientar *peacekeepers* sobre a temática de direitos humanos; buscar soluções para as questões de direitos humanos associadas à maioria dos conflitos modernos, como fluxo de refugiados e de deslocados internos, recrutamento de crianças-soldados, exploração sexual e tráfico de mulheres e crianças; etc.

7.2.4. Doutrina Capstone

A Doutrina Capstone retoma algumas ideias vistas no Relatório Brahimi. Os princípios da *holly trinity*, por exemplo, são reafirmados como pontos importantes a serem observados quando da autorização de uma *peacekeeping operation*.

Na linha dos mandatos claros e funcionais, a Doutrina Capstone preconiza um alto grau de detalhamento de suas diretrizes e sua adequação à realidade do terreno. Nessa ótica, nos últimos anos o CSNU tem adotado a prática de fundamentá-los no capítulo VII da Carta da ONU, nos casos em que a situação se configurar como uma ameaça à paz e segurança internacionais e o Estado anfitrião for incapaz de manter a segurança e a ordem pública. Fica clara a autorização para o uso da força, devendo, para tanto, contar a operação de manutenção da paz com ROE

suficientemente robustas e bem delineadas, a fim de que o mandato possa ser cumprido.

No tocante aos direitos humanos, a doutrina frisa a importância de os mandatos serem concebidos à luz do direito internacional dos direitos humanos, em especial da *Declaração universal dos direitos humanos*. Ademais, defende a integração dos programas de direitos humanos ao dia a dia da missão e o desempenho de atividades prematuras de *peacebuilding* voltadas para a reestruturação socioeconômica do país, tal como visto no Relatório Brahimi.

Por fim, ao definir o *core business* das *peacekeeping operations* multidimensionais das Nações Unidas, a Doutrina abre espaço para os direitos humanos e temas correlatos, como operações de segurança, DDR, o *rule of law*, implementação de *quick impact projects* e a assistência humanitária.

7.2.5. Resoluções do Conselho de Segurança sobre a proteção de civis

Tendo em vista a realidade dos civis na maioria dos conflitos internos, de serem alvos indiscriminados das partes em litígio, e mesmo quando não o são, sofrerem as consequências do conflito, o Conselho de Segurança das Nações Unidas vem editando, desde 1999, resoluções concernentes à defesa de civis em conflitos armados, em especial das populações vulneráveis (mulheres e crianças).

Nessa esteira, o atual *Aide memoire* chamou a atenção para a relação entre a previsão de proteção de civis e as operações de manutenção da paz, que pode dar-se de três formas: 1) a missão de paz pode ter a proteção de civis como *core* do mandato; 2) a missão de paz multidimensional pode ter a proteção de civis como um dos seus componentes; 3) a missão de paz pode ser orientada

a, por intermédio da tropa, garantir a segurança e o livre acesso das agências humanitárias para que desenvolvam suas atividades e, conseqüentemente, protejam os civis.

7.2.6. Política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais

Examinada na sexta seção, a política de tolerância zero das Nações Unidas cristaliza a proibição da prática de abuso ou exploração sexual por *peacekeepers*.

As Nações Unidas são incisivas o bastante ao exigir o respeito dessa determinação por parte dos membros das *peacekeeping operations*. Para a Organização, cada caso de envolvimento de *peacekeepers* em atos dessa natureza é uma mácula na história das suas operações de manutenção da paz, que contribui para a perda de credibilidade perante a população que se busca ajudar, e da imparcialidade tão valorizada como um dos princípios norteadores da instituição.

7.3. As Resoluções do Conselho de Segurança e os Direitos Humanos

As Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas a serem vistas na sequência tratam da autorização para o desdobramento da MINUSTAH, do mandato a ser executado pela missão e suas renovações anuais, bem como dos fatos relevantes ocorridos no decorrer da empreitada. Conforme já salientado anteriormente, a análise que será feita a seguir visa a identificar nesses documentos as recomendações vistas no item 7.2, especialmente as voltadas para a observância dos direitos humanos.

7.3.1. Resolução 1542, de 30 de abril de 2004

Com base nessa resolução, o CSNU estabeleceu a MINUSTAH a partir de 1º de junho de 2004, por um período inicial de seis meses, em substituição à *Multinational Interim Force* (MIF), até então desdobrada provisoriamente no país.

O Relatório Brahimi sugere, como prazo para o desdobramento de uma operação de manutenção da paz, 30 dias para as do tipo tradicional e 90 para as do tipo multidimensional. O fator rapidez, ressalta o relatório, é de suma importância para que o mandato forjado para a missão de paz continue adequado à realidade do terreno, que prova ser, em muitas situações, volátil. No caso da MINUSTAH, seu desdobramento se deu em apenas 60 dias a contar da Resolução 1542, dentro, portanto, do parâmetro sugerido pelo documento.

Examinando o texto da resolução, cabe observar no parágrafo 2º do preâmbulo o “strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of Haiti”⁴⁹³. Esta disposição está de acordo com o princípio básico do consentimento das partes, um dos fundamentos de todas as operações de manutenção da paz.

Na continuação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas critica todas as formas de violação de direitos humanos, particularmente as perpetradas contra a população civil, e concita o governo de transição do Haiti a tomar todas as medidas necessárias para pôr um fim à impunidade e assegurar a promoção e a proteção de tais direitos. Sendo assim, o estabelecimento de um Estado baseado na lei e um Judiciário independente são considerados medidas da mais alta prioridade.

493 United Nations. Security Council. *Resolution S/RES/1542*. On establishment of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 30 apr. 2004d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48bfc5642.html>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2012.

No tocante ao arcabouço normativo orientador da MINUSTAH, o parágrafo 4º informa que deverão ser observadas as Resoluções 1325 (2000), sobre mulher, paz e segurança; 1379 (2001), 1460 (2003) e 1539 (2004), tratantes da questão referente à presença de crianças em conflitos armados; além das 1265 (1999) e 1296 (2000), que se ocupam da proteção de civis em conflitos armados.

Ao dispor essas recomendações nos parágrafos iniciais da resolução, o CSNU sinaliza que os direitos humanos ocupam lugar de destaque na estrutura normativa das *peacekeeping operations*, como recomendado na Doutrina Capstone.

Mais adiante, o órgão admite a existência de elementos desestabilizadores no contexto político, social e econômico do Haiti. A partir desse juízo, considera que a situação no país constitui uma ameaça à paz internacional e à segurança na região.

Desse modo, no item 7 da resolução o CSNU estabelece o mandato a ser executado pelos integrantes da MINUSTAH, fundamentando sua decisão no capítulo VII da Carta da ONU. Essa fundamentação é importante, na medida em que dá maior clareza ao mandato – como aconselhavam Brahimi e Capstone – e ressalta, ainda, seu caráter vinculante.

Na esteira de um mandato claro, cumpre observar que essa resolução foi aprovada por unanimidade no Conselho de Segurança, o que reflete um consenso materializado no apoio político conferido à questão envolvendo o Haiti⁴⁹⁴.

Prosseguindo na análise da resolução, nota-se que o *core* do mandato da MINUSTAH contempla inicialmente três áreas. São elas: Segurança e Estabilidade do Ambiente; Processo Político; e Direitos Humanos, o que denota a importância atribuída a esta última.

494 A votação da Resolução 1542 (2004) está disponível em: <www.ubisnet.un.org>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

A primeira tarefa relativa aos direitos humanos é a de apoiar o governo de transição e as instituições haitianas em seus esforços para promover e proteger esses direitos, principalmente os que se referem a mulheres e crianças, identificando as vítimas e concedendo-lhes o apoio adequado.

A segunda trata de monitorar a situação referente ao respeito dos direitos humanos em parceria com o ACNUDH, incluindo a situação dos refugiados e populações deslocadas, como sugerem o Relatório Brahimi e o MOU firmado entre ACNUDH e UNDPKO.

A terceira diz respeito ao assessoramento e assistência ao governo de transição na investigação das violações de direitos humanos, em colaboração com o escritório do ACNUDH, com o intuito de pôr fim à impunidade.

Ainda como tarefa sob o título dos direitos humanos, o Conselho de Segurança atribui à MINUSTAH o papel de coordenar esforços e cooperar com o governo de transição e outros parceiros internacionais para facilitar o trabalho de assistência humanitária junto à população necessitada, particularmente mulheres e crianças.

Por fim, conclama os Estados-membros da ONU a prover auxílio às necessidades humanitárias do Haiti e àquelas necessárias à reconstrução do país.

Conclui-se, portanto, que a preocupação com os direitos humanos ocupa papel de destaque no mandato inicial da MINUSTAH.

7.3.2. Resolução 1576, de 29 de novembro de 2004

Esta resolução estende o mandato da missão de paz até 1º de junho de 2005, com base no capítulo VII da Carta da ONU.

Em suas considerações iniciais, o Conselho de Segurança condena todos os atos de violência e atentados cometidos por grupos armados não oficiais. Condena também todas as violações de direitos humanos e concita o governo de transição do Haiti a tomar todas as medidas necessárias para pôr fim à impunidade.

Recorde-se que nessa ocasião áreas urbanas significativas da capital e outras cidades encontravam-se sob o domínio de gangues armadas. Tais circunstâncias reforçam a fundamentação no capítulo VII da Carta da ONU, que prevê o uso da força quando necessário, e a adoção de ROE adequadas para a defesa do mandato.

Antes de explicitar novas disposições, o CSNU reconhece que a situação no Haiti ainda constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

7.3.3. Resolução 1608, de 22 de junho de 2005

Por meio dessa resolução, o CSNU reconhece que a situação do Haiti continua a ameaçar a paz e a segurança internacionais e estende o mandato da Missão até 15 de fevereiro de 2006, com base no capítulo VII da Carta da ONU.

Em suas disposições preliminares, o Conselho de Segurança das Nações Unidas condena todas as violações de direitos humanos, incluindo os casos de detenção sem a observância do devido processo legal, e evoca o governo de transição a tomar, com urgência, todas as medidas necessárias para pôr fim à impunidade e avançar na imposição da lei, aí incluídas reformas na Polícia Nacional Haitiana (PNH) e nos sistemas correcional e judiciário.

Mais adiante, reafirma a importância de desenvolver *expertise* nos assuntos relativos a questões de gênero nas *peacekeeping*, por meio do estabelecimento de objetivos concretos, e de reprimir a violência contra mulheres e crianças. Coerente com esse

posicionamento, concita a MINUSTAH e o governo de transição a concretizar tais objetivos.

O CSNU observa também que a pobreza está na raiz dos problemas do Haiti e ressalta que não será possível uma estabilidade genuína sem o fortalecimento da economia, atrelado a estratégias de longo prazo voltadas para o desenvolvimento sustentável e para o fortalecimento das instituições haitianas.

Para tanto, requer à MINUSTAH que fortaleça sua capacidade de implementar *quick impact projects*, como recomendado no Relatório Brahimi e na Doutrina Capstone, e aumente a coordenação com outros atores que agem no país, de modo a somar esforços e obter melhores resultados.

Na sequência, o órgão conclama o governo de transição a agir com rapidez nos casos de violações de direitos humanos, certificando-se de que os processos sejam conduzidos com transparência, particularmente aqueles envolvendo integrantes da PNH. Recomenda, ainda, que sempre que possível a MINUSTAH apoie esses esforços por meio de investigações conjuntas.

Digno de registro é o item 17, no qual o CSNU parabeniza a MINUSTAH pela implementação da política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais, e pelo maior comprometimento dos integrantes da missão com os códigos de conduta das Nações Unidas. Tal orientação está em perfeita sintonia com as diretrizes da Organização estabelecidas para o seu pessoal, e já abordadas na sexta seção deste trabalho.

Indo além, o Conselho de Segurança manifesta seu desejo de ser informado sobre as ações desenvolvidas com o objetivo de reprimir tais atos ilícitos, ao tempo em que recomenda aos TCCs tomarem as medidas preventivas e disciplinares adequadas de modo que tais atos, quando ocorrerem, sejam investigados e os responsáveis devidamente punidos.

Ressalte-se que tais preocupações refletem a exata noção de que a legitimidade das *UN peacekeeping operations*, aos olhos da população local, bem como da comunidade internacional, depende da qualidade da conduta de seus integrantes. Ao mesmo tempo, sinaliza que a *accountability* dos malfeitos e da devida punição aos implicados é de responsabilidade dos países contribuintes, e não apenas da ONU.

7.3.4. Resolução 1702, de 15 de agosto de 2006

Nesta resolução, o Conselho de Segurança das Nações Unidas considera a situação no Haiti ainda uma ameaça à paz e segurança internacionais, e por isso estende o mandato da missão de paz até 15 de fevereiro de 2007, com fundamento no capítulo VII da Carta da ONU.

Nas considerações preliminares, o órgão enfatiza que a segurança, o *rule of law*, a reforma das instituições, a reconciliação nacional e o desenvolvimento econômico e social sustentável continuam a ser a chave da estabilidade do Haiti.

Mais uma vez o CSNU reafirma a importância de se adquirir *expertise* nos assuntos relacionados a uma política de gênero, visando não apenas o período de duração da missão de paz, mas também o pós-conflito, conforme prevê a Resolução 1325 (2000). A recomendação é dirigida à MINUSTAH e ao governo do Haiti e sublinha a necessidade de eliminar a violência contra mulheres e crianças.

Ainda dentre as recomendações iniciais, o Conselho de Segurança condena todas as violações dos direitos humanos no Haiti, conclamando os haitianos a renunciar à violência e a reconhecer que o respeito à lei e aos direitos humanos são componentes vitais das sociedades democráticas.

Em complemento, o CSNU exorta o governo do Haiti a empreender, em coordenação com a comunidade internacional, as reformas da PNH e dos sistemas judiciário e correcional, para proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais, e fomentar o fim da impunidade.

A resolução ressalta a importância de a MINUSTAH continuar apoiando a PNH e os esforços das autoridades para conter o crime e a violência, em particular nas áreas urbanas.

Ademais, reforça a diretriz do SGNU de maximizar o papel da MINUSTAH na prevenção do crime, particularmente as ameaças de violência e sequestro por parte das gangues. Nesse contexto, requer que a *peacekeeping operation* reoriente suas ações de DDR por meio de um programa de redução da violência adaptado às condições locais, incluindo iniciativas voltadas à geração de empregos.

No item 15 da resolução, o CSNU reafirma as orientações contidas nos mandatos sobre o respeito aos direitos humanos e conclama as autoridades haitianas a promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Por fim, requer a continuidade da implementação dos *quick impact projects*.

Do exposto, verifica-se a preocupação do Conselho de Segurança das Nações Unidas com a violência do ambiente operacional, motivada pela ação das gangues, ao mesmo tempo em que aponta a responsabilidade das autoridades governamentais e da MINUSTAH em buscar uma solução coordenada para o problema. Claro está que as ROE devem ser suficientemente robustas para que o mandato seja cumprido integralmente.

7.3.5. Resolução 1743, de 15 de fevereiro de 2007

A resolução estende o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2007, com base no capítulo VII da Carta da ONU. Reafirma que a situação no Haiti continua a ameaçar a paz e a segurança internacionais.

O texto da nova resolução inicia confirmando a validade das resoluções anteriores. Em seguida, reconhece que o respeito aos direitos humanos, o devido processo legal, a responsabilização criminal e um governo transparente são essenciais para a segurança no Haiti. Por isso, concita a MINUSTAH a continuar apoiando o governo do Haiti na busca de um ambiente interno seguro e estável.

Ressalta a necessidade da rápida implementação de projetos efetivos que visem a criação de empregos, a prestação de serviços sociais básicos e a criação dos *quick impact projects*. Nessa esteira, reforça a ideia de que o povo haitiano e o governo têm a responsabilidade primária de alcançar a estabilidade e o desenvolvimento econômico-social, e instituir a lei e a ordem em seu país.

Cabe notar que em todas as resoluções a ONU afirma que a MINUSTAH vai apoiar, ajudar ou auxiliar o governo e o povo haitiano, expressando com essa terminologia o comprometimento da Organização em respeitar a soberania do país e os direitos de seus cidadãos. Ao mesmo tempo, ao atribuir a responsabilidade principal na melhora da situação às autoridades e ao povo do Haiti, o CSNU sinaliza que a MINUSTAH não pode resolver todos os problemas, havendo necessidade do apoio dos haitianos.

No item 11, o Conselho de Segurança das Nações Unidas deplora e condena nos termos mais enérgicos qualquer ataque contra o pessoal da MINUSTAH e requer que não sejam realizados

atos de intimidação ou violência diretamente contra as Nações Unidas e outras organizações engajadas no trabalho humanitário.

Já no item 15, o CSNU reafirma o mandato da MINUSTAH quanto aos direitos humanos e conclama as autoridades haitianas a continuar seus esforços para promovê-los e protegê-los.

No item seguinte, ao mesmo tempo em que parabeniza os esforços da polícia da MINUSTAH em seu trabalho de promover e proteger os direitos das mulheres, o órgão recomenda que seja levada em consideração a política de gênero das Nações Unidas, em particular a prevista na Resolução 1325 (2000).

No item 17, o Conselho de Segurança condena de forma veemente as graves violações contra crianças afetadas pela violência armada, entre as quais o estupro e outros abusos sexuais perpetrados contra meninas.

Mais à frente, no item 23, o CSNU recomenda ao SGNU tomar todas as medidas necessárias para assegurar o total comprometimento, por parte do pessoal da MINUSTAH, com a política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais, e a mantê-lo informado sobre tais assuntos. Recomenda, ainda, aos países contribuintes que atos dessa natureza envolvendo seus nacionais sejam investigados e os responsáveis, devidamente punidos.

A propósito dessa recomendação, a ONU divulgou em 2007 que mais de cem soldados do Sri Lanka (*peacekeeping troops*) em serviço na MINUSTAH foram repatriados para seu país, para serem julgados por abuso e exploração sexual. A decisão de repatriar foi tomada com base no relatório preparado pela Unidade de Conduta e Disciplina da MINUSTAH. Segundo a porta-voz da Organização, as Nações Unidas e o Sri Lanka

consideram a questão “muito séria” e reiteraram o compromisso com a política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais⁴⁹⁵.

7.3.6. Resolução 1780, de 15 de outubro de 2007

A resolução reafirma que a situação no Haiti continua a ameaçar a paz e a segurança internacionais e estende o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2008, sob o manto do capítulo VII da Carta da ONU.

Na continuação, renova o forte comprometimento das Nações Unidas com a soberania, independência, integridade territorial e unidade do Haiti, ao passo que reconhece a responsabilidade primária do governo e do povo do Haiti sobre todos os aspectos do processo de estabilização do país.

Ainda nas considerações preliminares, o Conselho de Segurança reconhece que o respeito aos direitos humanos, ao devido processo legal, ao equacionamento da questão da criminalidade e ao fim da impunidade são essenciais para assegurar a lei e a segurança no Haiti.

No item 7, o CSNU requer que a MINUSTAH continue a apoiar a PNH em suas necessidades para garantir a segurança no país, e continue a realizar ações para reduzir o nível de violência.

Mais uma vez, condena qualquer ataque contra o pessoal da MINUSTAH e requer que nenhum ato de intimidação ou violência seja praticado contra as Nações Unidas e as outras organizações engajadas no trabalho humanitário.

O órgão condena, ainda, as graves violações contra crianças afetadas pelo conflito armado, bem como o estupro e outras formas de abuso sexual perpetrados contra meninas, e requer

495 “Cingaleses no Haiti serão repatriados após denúncia de abuso”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,cingaleses-no-haiti-serao-repatriados-apos-denuncia-de-abuso,74687,0.htm/>>. Acesso em: 20 de maio de 2011.

que a MINUSTAH continue a promover e proteger os direitos das mulheres e das crianças, como bem estabelecem as Resoluções 1325 (2000) e 1612 (2005) do Conselho de Segurança.

No item 16, o CSNU reafirma o mandato da MINUSTAH no que se refere aos direitos humanos e mais uma vez conclama as autoridades a prosseguir em seus esforços para promovê-los e protegê-los. Concita, portanto, a MINUSTAH a continuar provendo treinamento sobre o tema à PNH e a outras instituições do país.

Por fim, requer que o Secretário-Geral continue a tomar as medidas necessárias para assegurar a observância, por todos os integrantes da MINUSTAH, da política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais das Nações Unidas, e exige dos TCCs que investiguem e punam seus nacionais que se virem envolvidos em casos dessa natureza.

7.3.7. Resolução 1840, de 14 de outubro de 2008

Por esta resolução, o CSNU entende que a situação no Haiti continua a ameaçar a paz e a segurança internacionais e amplia o mandato até 15 de outubro de 2009, fundamentado no capítulo VII da Carta da ONU.

Nas considerações preliminares, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reafirma o compromisso da ONU com a soberania, independência e integridade do Haiti. Em seguida, dá as boas-vindas ao governo recém-empossado do primeiro-ministro Michele Pierre-Louis e manifesta sua concordância com a plataforma política exposta no Parlamento, na busca da estabilidade e da democracia no Haiti.

O CSNU reconhece os efeitos devastadores da temporada de furacões daquele ano sobre o povo haitiano e os danos imediatos, de médio e longo prazos, para a agricultura e a infraestrutura, bem como o impacto na estabilidade e segurança do Haiti.

Admite que o rápido aumento dos preços dos alimentos e dos combustíveis no mercado internacional constitui uma ameaça ao processo de estabilização no Haiti, com danosos efeitos nos campos político, social, econômico, da segurança e do desenvolvimento.

Uma vez mais, reconhece que o respeito aos direitos humanos, o devido processo legal, a repressão à criminalidade e o fim da impunidade são essenciais à vigência do Estado de Direito e à segurança no Haiti. Nesse diapasão, clama ao governo haitiano que continue a avançar na reforma do setor de segurança, em particular no plano de reforma da PNH, bem como na reforma dos sistemas judiciário e correcional, ambos em situação crítica.

Requer à MINUSTAH que, coerentemente com o seu mandato, prossiga no suporte ao governo do Haiti na reforma da polícia, por intermédio de monitoramento e treinamento, de forma a aumentar sua capacidade operacional.

Adiante, condena os ataques contra as instalações da MINUSTAH e seus integrantes ocorridos em abril de 2008 e, embora reconheça alguns avanços no que toca à segurança no país, assinala que a situação ainda se mantém frágil. Nessa esteira, ressalta que o tráfico internacional de pessoas, drogas e armas constitui fator de instabilidade no Haiti.

Ao mesmo tempo em que atenta para a instabilidade do país, o CSNU reforça a necessidade da implementação de programas voltados para a geração de empregos e para a prestação de serviços básicos.

Reafirma o papel da MINUSTAH no apoio ao processo político em andamento no Haiti por meio dos bons ofícios do SRSG e, em cooperação com o governo do Haiti, provendo assistência logística e de segurança às eleições vindouras.

O órgão enfatiza o papel das organizações regionais no processo de estabilização e reconstrução do Haiti e conclama a MINUSTAH a continuar a trabalhar cerradamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e com a Comunidade do Caribe (Caricom).

Novamente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reafirma o mandato sobre os direitos humanos da MINUSTAH e conclama as autoridades haitianas a prosseguir nos esforços para promover e proteger os direitos humanos. Ademais, determina à MINUSTAH que continue a prover treinamento sobre direitos humanos à polícia e outras relevantes instituições, incluído o sistema correcional.

Deplora as graves violações contra crianças, em especial o estupro e outros abusos sexuais contra meninas, e requer à MINUSTAH que continue a promover e a proteger os direitos das mulheres e crianças estabelecidos nas Resoluções 1325 (2000), 1612 (2005) e 1820 (2008) do CSNU. Chama a atenção, ainda, para o cumprimento da política de tolerância zero das Nações Unidas sobre essa questão e requer investigação e punição dos responsáveis pelos TCCs, sempre que ocorrerem tais violações.

Por fim, conclama a MINUSTAH e os países-membros das Nações Unidas a assegurar a implementação da *National strategy for growth and poverty reduction paper*, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico.

7.3.8. Resolução 1892, de 13 de outubro de 2009

A resolução estende o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2010, com base no capítulo VII da Carta da ONU, reconhecendo que a situação no Haiti continua a ameaçar a paz e a segurança internacionais.

Novamente, é reafirmado o comprometimento das Nações Unidas com a soberania, independência e integridade física do Haiti. Na sequência, enfatiza-se a necessidade de incrementar a participação de mulheres no processo político, a partir de políticas de gênero inclusivas. Cabe observar que esta preocupação está em consonância com o prescrito na Resolução 1325 (2000), dedicada ao assunto “gênero”, em que o Conselho de Segurança reafirma o importante papel das mulheres na prevenção e resolução de conflitos e defende o aumento de sua participação nos processos decisórios.

O Conselho reitera a necessidade de a segurança ser acompanhada pelo desenvolvimento socioeconômico para que se alcance uma estabilidade duradoura. Na mesma direção, enfatiza a necessidade de implementação de programas voltados para a geração de empregos e de prestação de serviços básicos.

O CSNU convida os Estados-membros das Nações Unidas a atuarem em parceria com a MINUSTAH, com o intuito de fortalecer o comprometimento com o governo do Haiti no que se refere à busca de uma solução para o tráfico ilícito de pessoas, especialmente de crianças, além do tráfico de drogas e de armas.

Além disso, requer que o governo do Haiti, com o apoio da MINUSTAH, promova atividades que melhorem as condições de vida da população, proteja os direitos das crianças e continue a implementar *quick impact projects*.

Ao reafirmar o mandato de direitos humanos da MINUSTAH, o órgão conclama as autoridades haitianas a continuar nos esforços de promoção e proteção dos direitos humanos, e requer da MINUSTAH o apoio contínuo no treinamento da polícia haitiana em direitos humanos.

Ao condenar as graves violações contra crianças afetadas pelo conflito armado, bem como o estupro e outras formas de abuso

sexual perpetrados contra meninas, requer que a MINUSTAH continue a promover e proteger os direitos das mulheres e das crianças estabelecidos nas Resoluções 1325 (2000), 1612 (2005), 1820 (2008), 1882 (2009), 1888 (2009) e 1889 (2009) do Conselho de Segurança.

Mais adiante, o Conselho de Segurança insta o SGNU a prosseguir nas medidas necessárias para assegurar a observância, por todos os integrantes da MINUSTAH, da política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais, e exige dos TCCs que investiguem e punam seus nacionais que se virem envolvidos em casos dessa natureza.

Por fim, parabeniza o trabalho realizado pela MINUSTAH no sentido de apoiar necessidades urgentes da população e encoraja a missão a usar todas as formas e capacidades, inclusive seus engenheiros, com vistas a alcançar a estabilidade no país.

7.3.9. Resolução 1908, 19 de janeiro de 2010

Por intermédio dessa resolução, o Conselho de Segurança expressa profundo pesar e sua solidariedade para com o povo haitiano, afetado pelo terremoto devastador de 12 de janeiro de 2010. Em função da catástrofe, endossa a recomendação do Secretário-Geral de aumentar o número de capacetes azuis.

Sobre as consequências do terremoto, em janeiro de 2012 houve protestos no Haiti pela demora na reconstrução do país e pelo alto índice de desemprego, superior a 60% da força de trabalho. Segundo o governo do Haiti, 500 mil pessoas vivem em abrigos, mais de 8 milhões não dispõem de energia elétrica, 5 milhões são analfabetas e 80% da população sobrevive com menos de US\$2 por dia⁴⁹⁶.

496 RIBEIRO, Marcelle. "Haiti ainda de joelhos dois anos após terremoto". *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 jan. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/haiti-ainda-de-joelhos-dois-anos-apos-terremoto-3647002>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

7.3.10. Resolução 1927, de 4 de junho de 2010

A resolução reafirma o compromisso das Nações Unidas para com a soberania, independência e integridade física do Haiti.

Ao parabenizar os extraordinários esforços feitos pela MINUSTAH como resposta ao terremoto, reconhece o papel fundamental da *peacekeeping operation* em assegurar a estabilidade no Haiti.

Mais à frente, reafirma a necessidade de as autoridades haitianas prosseguirem com os esforços de promover e proteger os direitos humanos, por meio do fortalecimento das instituições nacionais de direitos humanos, bem como da responsabilização criminal dos violadores de tais direitos.

Reconhece, também, a necessidade da MINUSTAH de apoiar o governo do Haiti na proteção à população, em especial aos deslocados internos e a grupos vulneráveis (mulheres e crianças), patrulhando os campos de deslocados e fortalecendo os mecanismos de repressão à violência sexual e de gênero.

O CSNU requer que a MINUSTAH continue, ao executar seu mandato, colaborando com o Escritório das Nações Unidas para Assuntos Jurídicos no que diz respeito às ações de apoio humanitário.

7.3.11. Resolução 1944, de 14 de outubro de 2010

Ao admitir que a situação do Haiti continua a ameaçar a paz e a segurança internacionais, esta resolução estende o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2011.

Reconhecendo os efeitos devastadores do terremoto ocorrido em 12 de janeiro de 2010, enfatiza que o processo de recuperação e reconstrução do Haiti é crucial para que se alcance uma paz duradoura. Ao mesmo tempo, ressalta a necessidade de que

as medidas de segurança sejam acompanhadas de medidas socioeconômicas.

Parabeniza a criação de uma comissão presidencial *ad hoc* sobre reassentamento para coordenar a realocação de deslocados internos, situação agravada em decorrência do terremoto.

O CSNU demonstra preocupação com a grande quantidade de armas em circulação, o crescimento do tráfico de drogas, a insegurança nos campos de deslocados internos e os crimes sexuais e de gênero ocorridos. Em vista disso, reconhece que o fortalecimento de instituições nacionais de direitos humanos e o respeito por esses direitos, o devido processo legal e a responsabilização criminal dos envolvidos em atos de violência sexual são essenciais para a segurança e o *rule of law* do Haiti.

O órgão reconhece ainda o sucesso e a transparência das eleições presidenciais e legislativas e assevera sua importância para a consolidação da estabilidade política no país.

Mais à frente, o Conselho de Segurança requer que a MINUSTAH continue a implementar *quick impact projects* como forma de aumentar a confiança da população haitiana na MINUSTAH. Encoraja a MINUSTAH a continuar apoiando o governo do Haiti no tocante à proteção da população civil, em especial os deslocados internos, crianças e mulheres, por meio de um trabalho de policiamento conjunto nos campos e do fortalecimento de mecanismos para coibir a violência sexual e de gênero.

Além disso, o órgão condena as graves violações contra crianças afetadas pelo conflito armado, bem como o estupro e outras formas de abuso sexual perpetrados contra meninas, e requer que a MINUSTAH continue a promover e proteger os direitos das mulheres e das crianças. Nessa esteira, requer ao Secretário-Geral das Nações Unidas que continue a tomar as

medidas necessárias para assegurar a observância, por todos os integrantes da MINUSTAH, da política de tolerância zero das Nações Unidas à exploração e abuso sexuais e exige dos TCCs que investiguem e punam seus nacionais que se virem envolvidos em casos dessa natureza.

Ainda sobre essa questão, em setembro de 2011 foi postado um vídeo na internet com imagens indicativas de que um jovem haitiano teria sofrido abuso sexual por parte de cinco militares uruguaios. O fato provocou indignação no Haiti e reações contra a presença das tropas no país. Após a denúncia, o presidente do Uruguai, José Mujica, apresentou desculpas formais ao presidente do Haiti e repatriou os militares para que fossem submetidos à Justiça uruguaia⁴⁹⁷.

Entretanto, em 12 de janeiro de 2012 os ex-integrantes da missão de paz foram colocados em liberdade condicional, em virtude de o Ministério da Defesa do Uruguai e a MINUSTAH não terem conseguido entrar em contato com a vítima para que pudesse prestar seu depoimento sobre o ocorrido. A falta de esclarecimentos por parte da vítima pode ensejar o encerramento do caso, sem que os acusados tenham sido responsabilizados⁴⁹⁸.

Por derradeiro, a resolução parabeniza o trabalho realizado pela MINUSTAH no sentido de apoiar necessidades urgentes e encorajar a missão, a partir do seu mandato, a usar todas as formas e meios, inclusive engenheiros, com vistas a alcançar a estabilidade

497 "Uruguai: há 'campanha política' contra a MINUSTAH no Haiti". *Globo.com*, G1Mundo, 4 out. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/10/uruguai-ha-campanha-politica-contra-MINUSTAH-no-haiti.html>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

498 ARAÚJO, Cecília. "Haiti tem a oportunidade que nunca teve para se reconstruir": entrevista com Sylvie van den Wildenberg. *Veja online*, 12 jan. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/haiti-tem-a-oportunidade-que-nunca-teve-para-se-reconstruir>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

no país; e, também, frisa a importância de as ROE estarem sempre atualizadas.

7.3.12. Resolução 2012, de 14 de outubro de 2011

Ao reconhecer que a situação no Haiti continua a ameaçar a paz e a segurança internacionais, o Conselho de Segurança estendeu o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2012, sob o manto do capítulo VII da Carta da ONU.

O órgão admite que o Haiti continua a enfrentar desafios humanitários significativos, com mais de 600 mil deslocados internos ainda dependentes de assistência básica para sobreviver, e atingidos por uma epidemia de cólera.

Enfatiza, também, que o processo de recuperação e reconstrução do Haiti é crucial para que se alcance uma paz duradoura e ressalta que, para tanto, faz-se necessário que as medidas de segurança sejam acompanhadas de medidas socioeconômicas.

Ademais, parabeniza o bem-sucedido emprego das unidades militares de engenharia da MINUSTAH na rápida atuação pós-terremoto, e ressalta a importância do incremento da participação das autoridades haitianas e atores civis internacionais nessas tarefas.

Como fruto da mudança de cenário trazida pelo terremoto, constata o aumento da violência, incluindo crimes de homicídio, sequestros e estupros. Segundo o CSNU, atos de violência sexual e de gênero continuam sendo uma preocupação corrente, especialmente nas áreas mais afastadas de Port-au-Prince e em acampamentos de pessoas deslocadas.

Desse modo, o Conselho de Segurança assevera que o fortalecimento de instituições nacionais de direitos humanos e o respeito pelos direitos humanos, o devido processo legal e a

responsabilização criminal dos envolvidos em atos de violência sexual e de gênero são essenciais para a segurança e o *rule of law* do Haiti.

Além disso, ressalta a importância de se continuar a implementar *quick impact projects* como forma de aumentar a confiança da população haitiana em relação à MINUSTAH e, para tanto, requer da missão o apoio contínuo nesse quesito.

Ao mesmo tempo, o CSNU encoraja a MINUSTAH a continuar apoiando o governo do Haiti no tocante à proteção da população civil, em especial os deslocados internos, crianças e mulheres, por meio de um trabalho de policiamento conjunto nos campos e do fortalecimento de mecanismos para tratar de violência sexual e de gênero. Além disso, chama a atenção para a Resolução 1894 (2009) do Conselho de Segurança e requer que o SGNU desenvolva, juntamente com o governo do Haiti, planos de proteção de civis.

O órgão condena as graves violações contra crianças afetadas pelo conflito armado, bem como o estupro e outras formas de abuso sexual perpetrados contra meninas, e requer que a MINUSTAH continue a promover e proteger os direitos das mulheres e das crianças estabelecidos nas Resoluções 1325 (2000), 1612 (2005), 1820 (2008), 1882 (2009), 1888 (2009) e 1889 (2009) do Conselho de Segurança. Requer que o Secretário-Geral das Nações Unidas continue a tomar as medidas necessárias para assegurar a observância, por todos os integrantes da MINUSTAH, da política de tolerância zero das Nações Unidas à exploração e abuso sexuais, e exige dos TCCs que investiguem e punam seus nacionais que se virem envolvidos em casos dessa natureza⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ As estatísticas atuais, conforme dados apresentados pela *United Nations Conduct and Discipline Unit*, apontam para um total de 60 alegações referentes a abuso e exploração sexual no âmbito da MINUSTAH. Disponível em: <<http://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsbyCategoryofPersonnelPerMissionSexualExploitationandAbuse.aspx>>. Acesso em: 26 de maio de 2012.

A esse respeito, cumpre informar que, em 13 de março de 2012, dois policiais paquistaneses (*peacekeeping personnel*) que integravam a Unidade de Polícia da MINUSTAH foram condenados por um tribunal militar paquistanês *ad hoc* instalado no Haiti para a ocasião, por terem abusado sexualmente de um jovem haitiano de 14 anos. Os policiais foram dispensados do serviço militar e condenados a um ano de prisão, a ser cumprido no país de origem⁵⁰⁰.

7.4. *Status of Force Agreement* e os Direitos Humanos

O SOFA prevê a concessão à MINUSTAH, e a todos os seus membros, de um conjunto de privilégios, imunidades e facilidades aplicáveis em todo o território daquele país, definindo, também, a jurisdição a que estarão submetidos os membros da missão de paz em caso de delitos. A exemplo das resoluções do Conselho de Segurança, a análise desse documento, que será feita a seguir, tem como foco identificar a aplicação das recomendações constantes dos documentos estudados até aqui, especialmente as voltadas para a observância dos direitos humanos.

Desta sorte, o título I, parágrafo 1º, alínea “a” (ANEXO A) trata das definições dos termos usados no acordo e estabelece a ligação entre as previsões da Resolução 1542 (2004) – que instituiu a MINUSTAH e definiu seu mandato – e as previsões do SOFA. Vê-se, portanto, que esse último documento visa a criar as condições necessárias para que os objetivos do mandato sejam alcançados, aí incluídos os que dizem respeito aos direitos humanos.

Cumpre notar, no item 11 da Resolução 1542 (2004), que o CSNU instou as autoridades haitianas a firmar o SOFA com o

500 “Haiti: two UN Peacekeepers convicted of sexually assaulting teenage haitian boy”. *PeaceWomen*, New York, 13 mar. 2012. Disponível em: <http://www.peacewomen.org/news_article.php?id=4778&type=news>. Acesso em: 31 de maio de 2012.

SGNU em 30 dias a contar da data da resolução. No interregno, estaria em vigor provisoriamente o modelo-padrão de SOFA, datado de 9 de outubro de 1990 (A/45/594), normalmente utilizado nesses períodos de transição.

Ainda no campo das definições do parágrafo 1º, na alínea “a” consta que os membros da MINUSTAH compreendem o SRSG e dois *Deputy Special Representative of the Secretary-General* (DSRSG), os integrantes da categoria *peacekeeping personnel* e mais os da *peacekeeping troops*. Faz-se ainda menção expressa à Convenção Geral de 1946, que rege a situação do SRSG, DSRSG e do *peacekeeping personnel* quanto a esses assuntos, e já abordada na seção anterior.

Já o título IV do SOFA trata do *status* da MINUSTAH, conferindo a ela a natureza de órgão internacional subsidiário da ONU. O parágrafo 5, por sua vez, estabelece que seus membros comprometem-se a respeitar as leis e normas do país que voluntariamente a acolheu. Com isso, atende-se ao princípio do consentimento das partes e preserva-se a soberania nacional do anfitrião, como defendido pelo Relatório Brahimi e pela Doutrina Capstone.

O parágrafo 5 estabelece, ainda, que a MINUSTAH e seus membros se abstêm de todos os atos ou atividades incompatíveis com o caráter imparcial e internacional de suas funções ou contrárias ao espírito do acordo. Por esse dispositivo, verifica-se que a MINUSTAH compromete-se expressamente a observar o princípio da imparcialidade da *holly trinity*.

No parágrafo 6, alínea “a”, a ONU assegura que o efetivo militar da MINUSTAH cumprirá sua missão respeitando os princípios e normas das convenções internacionais relativas ao

direito internacional humanitário⁵⁰¹. Incluem-se neste arcabouço normativo as quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e seus protocolos adicionais de 8 de junho de 1977, e mais a Convenção Internacional da Unesco para a proteção de bens culturais, datada de 14 de maio de 1954. Há, contudo, uma limitação ao cumprimento das convenções expressa no *caput* do parágrafo, com a inclusão da ressalva “sem danos ao mandato da MINUSTAH e a seu estatuto internacional”.

Mais adiante, o título VI trata do *status* dos membros da MINUSTAH, considerados individualmente. Com esse propósito, os parágrafos 26, 27 e 28 discorrem sobre os privilégios e imunidades do SRSG e dos membros integrantes da categoria *peacekeeping personnel*, como visto no item 6.2. Quanto ao pessoal militar dos contingentes nacionais, seus privilégios e imunidades estão unicamente previstos no próprio SOFA, como disposto no parágrafo 29, já que a Convenção a eles não se aplica.

Sobre a questão disciplinar, pelo parágrafo 43 o SRSG compromete-se a tomar as medidas cabíveis para assegurar a manutenção da ordem e da disciplina entre os membros da MINUSTAH, bem como entre o pessoal recrutado na área. Se necessário, de acordo com o parágrafo 45, as autoridades do governo poderão prender um membro da MINUSTAH, desde que a pedido do SRSG ou em flagrante delito. Nesses casos, o preso deve ser encaminhado *incontinenti* a uma autoridade da MINUSTAH.

O parágrafo 48, alínea “ii”, estabelece que, no caso de membros da MINUSTAH serem capturados ou presos no exercício de suas funções, não serão submetidos a interrogatórios, mas devem ser liberados imediatamente e encaminhados às Nações Unidas. Até a liberação, devem ser tratados de acordo com as normas universais

501 Ver ST/SGB/1999/13 – *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*.

de respeito aos direitos humanos e os princípios das Convenções de Genebra.

Sobre jurisdição a ser aplicada, caso o governo do Haiti considere que um membro da MINUSTAH tenha cometido uma infração penal, deverá informar o fato com brevidade ao SRSG e apresentar todos os elementos de prova existentes, como prescrito no parágrafo 51.

Sendo o acusado integrante da categoria dos *peacekeeping personnel*, o SRSG irá apurar se a infração foi cometida no exercício da função oficial. Se for este o caso, não dará permissão para a abertura de procedimento criminal, já que o infrator estaria resguardado pela imunidade. Caso contrário, o SRSG poderá abrir mão da imunidade do *peacekeeper* de modo a permitir que o processo siga seu curso segundo as leis do país anfitrião, aplicando-se a jurisdição local.

Em qualquer caso, o SRSG deve instaurar investigação própria e entrar em acordo com o governo local sobre se o processo criminal deve ou não ser instaurado. Caso não haja acordo, as partes deverão recorrer ao mecanismo de regularização de desavenças previsto no parágrafo 57.

Quanto aos militares membros dos contingentes nacionais da MINUSTAH, eles estão submetidos à jurisdição exclusiva do Estado contribuinte para toda e qualquer infração de natureza penal que venham a cometer no Haiti. Contudo, como medida administrativa, o SGNU poderá ordenar a repatriação de qualquer militar membro de contingente que tenha sido considerado culpado de ter cometido falta grave, para que seja penalizado em seu próprio país.

Quanto às infrações de natureza civil, o parágrafo 52 prevê que, no caso de uma ação civil ajuizada contra um membro da MINUSTAH, uma notificação será feita ao SRSG para que informe

ao Tribunal local se o caso tem ou não ligação com as funções oficiais desempenhadas pelo infrator. Comprovada tal ligação, a ação será extinta. Caso contrário, a ação seguirá seu curso normal junto ao Judiciário do Haiti.

Por fim, o título VIII trata da regularização de desavenças no curso da missão. Segundo o parágrafo 57, todas as desavenças entre a MINUSTAH e o governo local serão levadas a um tribunal composto por três membros: um nomeado pela MINUSTAH, outro pelo governo do Haiti e o terceiro nomeado de comum acordo entre as partes. Caso não haja acordo, o terceiro membro – que presidirá o Tribunal – será nomeado pelo presidente da Corte Internacional de Justiça, quando solicitado por uma das partes. As decisões desse tribunal terão força de lei, não cabendo apelações.

7.5. *Memorandum of understanding* e os Direitos Humanos

O MOU firmado entre as Nações Unidas e o governo do Brasil em 5 de outubro de 2004 (ANEXO B) estabeleceu as bases da contribuição brasileira para o componente militar da MINUSTAH. Na sua introdução, verifica-se que o Brasil comprometeu-se a contribuir com pessoal, equipamento e serviços para mobiliar uma brigada composta de um batalhão de infantaria do Exército, um batalhão de fuzileiros navais da Marinha e uma base administrativa.

O Anexo A do MOU detalha o pessoal a ser fornecido, num total aproximado de 1.200 homens – em sua maioria integrantes da tropa de infantaria –, aptos para patrulhamento e combate, quando necessário. Também constam qualificações exigidas, como experiência profissional, aptidão física e conhecimento de idioma estrangeiro. Por fim, são previstas as condições de reembolso estabelecidas pela ONU.

O Anexo B-1, por sua vez, traz informações sobre o material a ser disponibilizado pelo Exército brasileiro e enviado para emprego na MINUSTAH, especialmente veículos e equipamentos de engenharia. No Anexo B-2 constam veículos blindados leves do tipo Urutu e armamentos leves do tipo metralhadoras e morteiros. Verifica-se, a partir da análise desse anexo, que não foi previsto armamento pesado, como carros de combate, canhões e obuseiros, ou mesmo aviões de combate.

Os Anexos C, D e E estabelecem outras condições referentes ao sustento da tropa e padrões de desempenho que deverão ser alcançados pelos equipamentos disponibilizados. Já o Anexo F contém um glossário com termos técnicos usados no MOU.

Em maio de 2005, houve alterações na tropa brasileira. A brigada foi substituída por um batalhão de infantaria de força de paz do Exército – BRABATT-1 (1.050 militares), incluindo elementos de fuzileiros navais, e uma companhia de engenharia – BRAENGCYOY (150 militares)⁵⁰².

Em 28 de novembro de 2011, um novo MOU foi firmado (ANEXO C), com o envio de mais um batalhão brasileiro, o BRABATT-2 (900 militares). Este MOU é o de maior interesse para a pesquisa, por ser o mais recente e já incorporar as importantes mudanças introduzidas em 2007, das quais se destacam o artigo 7 e os Anexos F, G e H.

Pelo artigo 7, o governo brasileiro compromete-se a assegurar que os membros de seu contingente nacional cumpram os padrões de conduta das Nações Unidas elencados no Anexo H, os mesmos exigidos do *peacekeeping personnel*.

502 “O BRABATT e a BRAENGCYOY: origem, organização e composição”. *Verde-Oliva*, Brasília, DF, ano XXXVII, n.202, Especial, out. 2009, p. 40.

Com relação à disciplina, o governo brasileiro reconhece que o comandante de seu contingente nacional é o responsável pela ordem e disciplina dos seus militares e que, nessa condição, deve zelar para que seus comandados sigam os padrões de conduta da ONU, as regras específicas da missão, bem como respeitem as leis locais, em consonância com o previsto no SOFA.

Ainda pelo disposto no artigo 7º, o governo brasileiro assume a responsabilidade primária pela investigação de qualquer falta grave cometida por membros de seu contingente. Tais faltas, se ocorrerem, deverão ser informadas prontamente às Nações Unidas. Caso o governo brasileiro não notifique a ONU sobre a abertura da investigação em tempo hábil, tal atitude poderá ser interpretada como incapacidade ou falta de disposição, ensejando a que a Organização faça sua própria investigação.

Mais adiante, pelo texto do mesmo artigo o governo brasileiro compromete-se a exercer sua jurisdição com respeito a crimes e faltas disciplinares imputados aos membros de seu contingente, e a informar regularmente ao SGNU sobre o andamento dos processos até o final de cada caso.

Quanto aos demais anexos do MOU, merece destaque o Anexo F, atualizado em 2007 e que passou a contar com as definições de falta grave (item 31) e de abuso (item 32) e exploração (item 33) sexuais, tais como vistas na sexta seção deste trabalho. Sobre o Anexo G, este contém diretrizes sobre a estrutura organizacional da MINUSTAH, a ser vista no próximo item, além de recomendações a respeito do adestramento da tropa, em especial no domínio das ROE e na aplicação das regras do direito internacional humanitário.

Por fim, o Anexo H traz a reprodução do documento *We are United Nations Peacekeepers personnel* com as normas e padrões de conduta também aplicáveis aos militares membros dos contingentes nacionais. Em seu preâmbulo, está acordado que o

pessoal compromete-se a observar as normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário, consideradas como balizadoras de seu comportamento durante a missão.

Dessa forma, o Anexo H, juntamente com as definições de abuso sexual, exploração sexual e falta grave, recentemente incluídas no Anexo F⁵⁰³, passou a incorporar, efetivamente, as previsões do Boletim do Secretário-Geral sobre abuso e exploração sexuais de 2003. Esta providência assegura que os militares membros dos contingentes nacionais estão vinculados aos mesmos padrões de conduta atribuídos ao *peacekeeping personnel*. Trata-se de uma resposta direta ao crescimento dos casos de violência sexual praticados por membros das operações de manutenção da paz, em especial militares, e aos danos causados por tais ações à reputação das Nações Unidas.

Por fim, o referido anexo chama a atenção para as consequências de ordem administrativa, disciplinar ou criminal que advirão para os que violarem as normas de conduta das Nações Unidas.

7.6. A estrutura da MINUSTAH e os Direitos Humanos

Para cumprir seu mandato, a MINUSTAH está organizada em um componente civil e um componente militar, conforme apresentado no organograma da missão constante no Anexo D deste trabalho.

A seguir, serão abordadas as principais responsabilidades atribuídas aos dois componentes, a fim de verificar a adequação da

503 "30. *Serious misconduct* is misconduct, including criminal acts, that results in, or is likely to result in, serious loss, damage or injury to an individual or to a mission. Sexual exploitation and abuse constitute serious misconduct. 31. *Sexual abuse* means the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions. 32. *Sexual exploitation* means any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power or trust for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another." (United Nations, 2007b, grifos do autor).

estrutura ao mandato da *peacekeeping operation*, especialmente no que tange aos direitos humanos.

7.6.1. Componente militar

Ao componente militar cabe desempenhar a principal tarefa constante do Título I do mandato da MINUSTAH, que se refere à criação de um ambiente seguro e estável para que as atividades de reconstrução possam ser empreendidas⁵⁰⁴.

Sob este título está prevista a implementação de uma série de programas, como de DDR de grupos armados que agem no país; de assistência ao programa de restauração e manutenção do *rule of law*; de segurança e ordem pública, por meio de apoio operacional às instituições haitianas; de proteção do pessoal, instalações e equipamentos das Nações Unidas no país, bem como a garantia da liberdade de movimento de seu pessoal.

Além disso, faz parte do mandato a proteção de civis que se virem sob iminente ameaça de violência física e estiverem fora do perímetro militar, sem prejuízo das responsabilidades concernentes às autoridades locais.

Para cumprir suas tarefas, o segmento militar, comandado hoje pelo General de Divisão do Exército brasileiro Luiz Eduardo Ramos Pereira, conta com contingentes de 16 países, incluindo batalhões de infantaria, companhias de engenharia e elementos de logística. Vale ressaltar que todos os militares enviados para servir na MINUSTAH recebem treinamento prévio referente aos assuntos previstos nos Anexos F, G e H do MOU, conforme visto anteriormente.

504 Para o componente militar, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. *Militaires*. Disponível em: <http://MINUSTAH.org/?page_id=10727&postTabs=0>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

7.6.2. Componente civil

A partir da análise do organograma da MINUSTAH, verifica-se que há sete seções ligadas diretamente ao SRSG, das quais interessa examinar particularmente a Unidade de Conduta e Disciplina. Cumpre notar, ainda, que abaixo do enviado especial estão dois DSRSG⁵⁰⁵.

Ao observar o ramo da esquerda do organograma, verifica-se que estão subordinadas ao primeiro DSRSG as Seções Administrativa, *Rule of Law*, Comissariado de Polícia, Direitos Humanos, Assistência Eleitoral e Unidade de Controle de Fronteiras.

À Seção Administrativa cabem ações de suporte à missão de paz como um todo. À Coordenadoria do *Rule of Law* estão ligadas a Seção de Justiça e a Unidade Correccional, ambas voltadas para o assessoramento do governo haitiano na reestruturação do Poder Judiciário e do sistema prisional.

Ao Comissariado de Polícia cumpre assistir o governo no monitoramento, reestruturação e reforma da PNH, estando aí incluídas as ações de DDR de grupos armados, o controle de armas e as medidas de segurança pública.

Já à Seção Eleitoral cabe apoiar o governo na organização e monitoramento das eleições em todos os níveis por meio de assistência técnica, logística e administrativa, de modo a assegurar uma participação significativa da população, aí incluída a das mulheres.

À Unidade de Controle das Fronteiras, por sua vez, cabe assessorar o governo nas tarefas referentes à repressão ao tráfico

505 Para o componente civil, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. *Affaires civiles*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=11022>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

de pessoas, de drogas e de armamento ao longo das fronteiras marítimas e terrestres do país.

Passando para o ramo da direita do organograma, verifica-se que estão sob coordenação do segundo DSRSG as seções ligadas à assistência humanitária, em toda a sua abrangência, quais sejam: Redução da Violência Comunitária; Unidade de Gênero; Assuntos Cívicos; Unidade de Proteção à Criança; Unidade de Combate ao HIV/AIDS, além de outras agências, fundos e programas mantidos pelas Nações Unidas. Ressalte-se que todo esse conjunto de seções integra o título de Direitos Humanos da Resolução que instituiu a MINUSTAH e foi ratificado nas subseqüentes.

Feitas essas considerações, segue-se uma análise mais detalhada sobre as atribuições daquelas seções ligadas à questão dos direitos humanos.

7.6.2.1. Unidade de Conduta e Disciplina

A Unidade de Conduta e Disciplina (CDU), adotada recentemente nas operações de manutenção da paz (2007), está vinculada ao SRSG e tem como propósito reforçar a manutenção dos mais altos padrões de boa conduta entre os integrantes da missão de paz, bem como responsabilizar aqueles que a tenham infringido⁵⁰⁶.

A CDU tem por objetivo difundir as diretrizes gerais em matéria de conduta e disciplina para todos os integrantes da *peacekeeping operation*, contribuir na formulação de políticas e na formação do pessoal, além de instruir os casos e alegações de má conduta. Para tanto, trabalha em estreito contato com os encarregados dos inquéritos.

506 Para a Unidade de Conduta e Disciplina, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. *Équipe de conduite et discipline*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=7863>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

Em seu trabalho de difusão das diretrizes sobre conduta e disciplina, os membros da Unidade buscam aconselhar os chefes em todos os níveis, abrangendo todas as categorias de pessoal, a saber: pessoal civil nacional e internacional, militares membros dos contingentes nacionais, unidades de polícia, voluntários das Nações Unidas, consultores e contratados.

A Unidade serve, também, como ouvidoria para receber todo tipo de denúncia contra o pessoal da operação de manutenção da paz, particularmente os relativos à exploração e abusos sexuais. A fatos dessa natureza é dada ênfase especial, além de todos os procedimentos adotados pautarem-se na política de tolerância zero das Nações Unidas, desde a prevenção por meio de campanhas de comunicação e instrução do pessoal até a instauração de procedimentos investigativos.

7.6.2.2. Seção de Justiça

Como antecipado, a função desta seção é assessorar as autoridades haitianas nos assuntos concernentes à reorganização e fortalecimento do Poder Judiciário local.

Sua atividade compreende inúmeros programas, dos quais se destacam:

- Programa de acompanhamento dos atores judiciários, das instituições (Ministério da Justiça, Corregedoria e Escola da Magistratura) e da redução do problema das prisões arbitrárias e detenções irregulares e prolongadas;
- Programa de profissionalização: formação de atores judiciários e de quadro especializado, como peritos em medicina legal, oficiais de justiça, polícia judiciária, juízes especializados;
- Programa de apoio à reforma legislativa, com o objetivo de promover a independência do Judiciário;

- Programa de acesso à Justiça, com os propósitos de criar um sistema de assistência judiciária e de facilitar o acesso à justiça, entre outros.

7.6.2.3. Unidade Correccional

As equipes desta seção percorrem as prisões do Haiti monitorando as condições de infraestrutura, saúde, higiene e alimentação dos detidos⁵⁰⁷.

A título de ilustração, a Unidade Correccional já realizou vários *quick impact projects* em parceria com empresas privadas para melhorar as condições sanitárias dos detentos, dentre eles a construção de fossas sépticas, banheiros, enfermarias etc.

7.6.2.4. Seção de Direitos Humanos

A tarefa desta seção é apoiar o governo, as instituições e grupos haitianos de defesa dos direitos humanos em seus esforços de promoção e proteção desses direitos, em particular os que se referem a mulheres e crianças, responsabilizando autores de violações e assegurando reparação às vítimas⁵⁰⁸. Cabe-lhe, ainda, em cooperação com o ACNUDH, fiscalizar a situação dos direitos humanos no Haiti, especialmente a dos refugiados e deslocados, desenvolvendo as seguintes atividades:

- observar e documentar a situação dos direitos humanos no país;
- assessorar o governo na definição de uma estratégia de luta contra a impunidade;

507 Para a Seção de Justiça, ver: *Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. Justice*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=8380>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

508 Para a Seção de Direitos Humanos, ver: *Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. Justice*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=8543>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

- reforçar a capacidade dos parceiros nacionais e de outros componentes da MINUSTAH de assimilar conceitos e normas referentes aos direitos humanos;
- desenvolver um programa de educação nacional sobre os direitos humanos em parceria com a Universidade de Kiskeya;
- inserir a dimensão dos direitos humanos nas atividades operacionais da MINUSTAH e das agências que integram o sistema das Nações Unidas.

7.6.2.5. Seção de Redução da Violência Comunitária

A Resolução 1702 (2006) conclamou a MINUSTAH a reorientar suas iniciativas em matéria de DDR para um programa de redução da violência comunitária⁵⁰⁹.

Dentre as atividades da seção criada para este fim estão as seguintes:

- identificar e financiar projetos que empreguem a mão de obra local e que, portanto, ofereçam aos haitianos que vivem em áreas afetadas pela violência uma alternativa à criminalidade;
- apoiar o retorno à vida civil de membros de gangues e de jovens em situação de risco;
- apoiar a PNH na implantação de um banco de registros de armas.

509 Para a Seção de Redução de Violência Comunitária, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. *Reducción de la violencia comunitaria*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=8711>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

7.6.2.6. Seção de Coordenação Humanitária e de Desenvolvimento

Sua função é planejar medidas preventivas aos efeitos das calamidades naturais, que são frequentes na região. A seção participa do Comitê Departamental de Gestão de Riscos e Desastres e coordena o apoio oferecido pela MINUSTAH, pelo governo, pelo sistema das Nações Unidas e por outros atores da comunidade humanitária⁵¹⁰.

7.6.2.7. Unidade de Gênero

Baseado na Resolução 1325 (2000), o CSNU determinou a execução de uma política voltada para a promoção da equidade entre os sexos nas operações de manutenção da paz, recomendando ao SGNU que incluísse, na estrutura das missões de paz, um componente específico para tratar das questões de gênero.

A Unidade de Gênero presta-se, essencialmente, ao combate da violência contra a mulher em qualquer das suas formas e ao encorajamento da participação delas na política nacional e nos processos decisórios⁵¹¹.

7.6.2.8. Unidade de Proteção à Criança

O mandato da MINUSTAH confere atenção especial à promoção dos direitos das crianças. Neste sentido, a Unidade de Proteção à Criança trabalha em estreita colaboração com as instituições nacionais dedicadas ao assunto, reforçando sua

510 Para a Seção de Coordenação Humanitária e de Desenvolvimento, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti. *Section de coordination humanitaire et de développement*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=8701>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

511 Para a Unidade de Gênero, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti. *Unité du genre*. mar. 2009. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=8374>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

capacitação e dando assessoria na reabilitação de crianças afetadas pela violência⁵¹².

7.6.2.9. Unidade de HIV/AIDS

Por fim, cabe fazer referência à Unidade HIV/AIDS, que promove ações preventivas contra a doença junto à população civil e contingentes da MINUSTAH, às agências da ONU presentes na área (FAO, Unicef, Unesco etc.) e organizações não governamentais⁵¹³.

7.7. *Rules of Engagement* e os Direitos Humanos

As ROE estabelecidas para a atuação do componente militar da MINUSTAH orientam os capacetes azuis sobre os casos em que a força deverá ser usada e expõem a política, princípios e responsabilidades decorrentes de seu uso, bem como as circunstâncias em que ela será justificada.

As regras de engajamento, elaboradas pelo DPKO com a participação do *Force Commander* da missão, são direcionadas aos comandantes operacionais e se baseiam na Resolução 1542 (2004), fundamentada no capítulo VII da Carta da ONU. Nesse documento estão elencadas “proibições” e “permissões” para ações específicas, as quais deverão ser observadas pelos comandantes quando da consecução dos objetivos definidos no mandato.

Quando da sua elaboração, as regras nela estabelecidas observam as normas do direito internacional humanitário e do direito internacional dos direitos humanos e, uma vez concluídas, são classificadas como *UN restricted document*, não sendo, portanto, de domínio público.

512 Para a Unidade de Proteção à Criança, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. *Unité de protection de l'enfant*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=8748>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

513 Para a Unidade de HIV/AIDS, ver: Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. *Unité VIH/SIDA*. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=8716>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

A partir das ROE, a Divisão Militar do DPKO edita um livreto de bolso intitulado *Soldiers pocket card*, a ser distribuído entre os soldados. Este livreto reproduz as diretrizes constantes da regra de engajamento, e seu conteúdo deve ser objeto de treinamento periódico da tropa, conduzido por seus comandantes. Quanto a sua estruturação, chama-se a atenção para o preâmbulo, o qual lista seis condicionantes que devem ser observadas antes do uso da força⁵¹⁴.

A primeira delas é a de que os princípios do mínimo uso da força e da proporcionalidade devem sempre ser observados, a qualquer momento e em qualquer circunstância. O princípio da proporcionalidade indica que o uso dos meios deve ser proporcional à ameaça, e que as perdas resultantes da ação militar não podem ser maiores que as vantagens obtidas⁵¹⁵.

A segunda é a de que, sempre que possível, todos os meios devem ser utilizados para resolver a situação sem o uso da força. Esses meios incluem o contato pessoal e a negociação, sinais visuais, movimentação de tropas como forma de intimidação, carregamento ostensivo das armas e tiros de advertência⁵¹⁶.

Outra condicionante é a de que o recurso ao uso da força deve ser permitido somente se todos os outros meios de controlar a situação houverem falhado, ou não for possível atingir o objetivo autorizado⁵¹⁷.

514 DURHAM, Helen; BATES, Adrian; OSWALD, Bruce. *Documents on the law of UN peace operations*. New York: Oxford University Press, 2010. p. 562.

515 DURHAM; BATES; OSWALD (2010, p. 562).

516 DURHAM; BATES; OSWALD (2010, pp. 562-563).

517 DURHAM; BATES; OSWALD (2010, p. 563).

A seguinte estabelece que qualquer força deve ser limitada, em intensidade e duração, ao necessário para atingir o objetivo. Nesse sentido, danos colaterais devem ser evitados ou minimizados⁵¹⁸.

Sendo assim, o uso da força deve ser autorizado somente quando absolutamente necessário para atingir os objetivos imediatos; como medida de autodefesa; defesa dos soldados e do pessoal das Nações Unidas de modo geral; do pessoal envolvido na assistência humanitária; das instalações e dos equipamentos; e de civis sob iminente ameaça de violência física. Notar que, de um modo geral, essas situações coincidem com o teor do mandato da MINUSTAH, quando se refere ao estabelecimento de um ambiente seguro e estável no país⁵¹⁹.

Por fim, a última condicionante diz respeito à decisão de abrir fogo, que somente deve ser tomada mediante a ordem e o controle do comandante que estiver presente na cena do confronto. Há inclusive a recomendação de que, antes de abrir fogo, deve ser dado um alerta final, por três vezes, e no idioma local⁵²⁰.

Portanto, conclui-se que o objetivo das ROE é disciplinar o uso da força, que é autorizado na defesa do mandato expresso na Resolução 1542. Como medidas de contenção estão a observância dos princípios internacionalmente aceitos da proporcionalidade, do mínimo uso da força e da preocupação permanente com danos colaterais. Destaca-se, também, a diretriz no sentido de que os comandantes devam privilegiar a negociação e os métodos psicológicos antes do emprego força. Por fim, as limitações quanto ao tipo de armamento e o respeito à dignidade dos detidos e à

518 DURHAM; BATES; OSWALD (2010, p. 563).

519 DURHAM; BATES; OSWALD (2010, p. 563).

520 DURHAM; BATES; OSWALD (2010, p. 563).

cultura local são provas de que os direitos humanos estão sendo devidamente considerados.

7.8. Conclusões parciais

Da análise dos documentos apresentados nesta seção e à luz das recomendações feitas pelos documentos estudados neste trabalho, é possível extrair as seguintes conclusões, sob o foco dos direitos humanos:

a) Sobre as resoluções do CSNU

No exame das resoluções, fica patente a observância dos princípios da *holly trinity*. Na maioria delas, o CSNU expressa literalmente seu comprometimento com a soberania, independência e integridade territorial do Haiti.

Verifica-se, ainda, que os mandatos têm sido redigidos de forma clara e adequada à realidade local, o que traduz o consenso obtido no CSNU em relação ao estabelecimento da MINUSTAH e à disposição dos meios necessários para dar efetivo cumprimento às tarefas.

O mandato define com precisão as ações a serem realizadas nos campos da Segurança e Estabilidade do Ambiente, do Processo Político e dos Direitos Humanos. A fundamentação no capítulo VII da Carta da ONU e o entendimento de que a situação no Haiti constitui ameaça à paz e à segurança internacionais indicam que a força deve ser usada no seu cumprimento.

As recomendações referentes aos direitos humanos são amplas e detalhadas, revelando que o tema passou a ocupar efetivamente um papel de destaque nas *peacekeeping operations*. Como documentos inspiradores dessas recomendações estão a *Declaração universal dos direitos humanos* e as resoluções editadas

pelo CSNU desde 1999 voltadas para a defesa da população civil em caso de conflitos armados.

Merecem destaque as recomendações do Conselho de Segurança relativas à promoção e proteção dos direitos das mulheres e crianças – que são as principais vítimas dos conflitos – e das populações deslocadas de modo geral. O monitoramento da situação, em parceria com o ACNUDH, e o assessoramento e assistência ao governo na investigação das violações contribuem para reduzir a impunidade.

Da mesma forma, o treinamento proporcionado pela MINUSTAH à PNH e a outras instituições governamentais constitui uma via importante para uma ação mais efetiva em proveito dos direitos humanos. Afinal, de acordo com o princípio da responsabilidade de proteger, cabe aos Estados a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos contra atos de violência de qualquer natureza.

Quanto às violações de direitos humanos cometidas por membros da própria MINUSTAH, as resoluções são enfáticas no sentido de exigir dos envolvidos na missão de paz o cumprimento da política de tolerância zero à exploração e abuso sexuais. Apesar de todo o empenho, violações dessa natureza continuam maculando a imagem das operações de manutenção da paz, inclusive no Haiti.

Por fim, está correta a avaliação do CSNU segundo a qual não será possível alcançar uma estabilidade genuína sem o fortalecimento da economia e a adoção de estratégias voltadas para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o apoio dos países-membros das Nações Unidas e, particularmente, dos membros da OEA ainda não foi capaz de mudar a situação, agravada pelo terremoto de 2010.

b) Sobre o SOFA

O SOFA expressa o consentimento do anfitrião em receber a MINUSTAH, ratificando a preocupação das Nações Unidas em preservar a soberania do país. Por meio dele, os membros da missão de paz comprometem-se a respeitar as leis do Haiti e as referentes ao direito internacional humanitário.

Pelo acordo, cabe ao SRSG a responsabilidade pela manutenção da ordem e da disciplina entre os membros da missão de paz, bem como do pessoal contratado na área.

Ao tratar dos privilégios e imunidades do pessoal integrante da categoria *peacekeeping personnel*, o SOFA reporta-se à Convenção Geral, vista no item 6.3.1, que os ampara no desempenho das funções para as quais foram contratados.

Com relação a essa categoria de *peacekeepers*, em caso de infração criminal caberá ao SRSG decidir se ela foi cometida no exercício da função oficial ou não. Na primeira hipótese, o infrator estará coberto pela imunidade. Na segunda, o SRSG e o governo local decidirão em comum acordo sobre a conveniência da abertura do processo penal. Não havendo acordo, a questão será submetida ao tribunal previsto no artigo 57, de cuja decisão não caberá recurso.

Quanto aos militares, estarão submetidos à jurisdição exclusiva de seus países, que se comprometem a julgá-los em caso de transgressões graves ou crimes praticados no decurso da missão.

Desse modo, verifica-se que o acordo entre as partes está firmado em regras bem definidas e já consolidadas há anos na prática das missões de paz. Nesse contexto, em que imunidades e privilégios são concedidos ao mesmo tempo em que é exigido o respeito às regras da missão e às leis locais, o desafio posto à MINUSTAH e ao governo do Haiti é o de administrar eventuais

violações de modo que não haja impunidade nem prejuízo ao andamento da missão.

c) Sobre o MOU

O memorando de entendimento é o acordo firmado pela ONU e pelo Estado contribuinte que dispõe sobre a contribuição em pessoal e material e, principalmente, sobre a conduta a ser seguida pelos militares durante as operações.

Sobre pessoal e material, conclui-se que a tropa operacional da MINUSTAH é composta de elementos de infantaria levemente armados, adequada aos embates esperados contra milícias e gangues armadas. Observa-se, com isso, o princípio da proporcionalidade e reduz-se a possibilidade de danos colaterais que eventualmente poderiam ocorrer com a utilização de armamento pesado.

Sobre o Anexo F, cabe destacar a introdução dos conceitos de abuso e exploração sexuais, os mesmos constantes do Boletim do Secretário-Geral, já citado.

Quanto ao treinamento requerido, o Anexo G traz recomendações sobre a necessidade de que a tropa seja adestrada no emprego das ROE e nas regras do direito internacional humanitário.

Sobre o Anexo H, seu preâmbulo lembra que o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário constituem a base sobre a qual está assentado o código de conduta exigido dos militares.

Portanto, conclui-se que as bases normativas que regem o comportamento dos contingentes militares foram estabelecidas pela ONU. A partir daí, caberá aos comandantes nos diversos níveis exigir seu cumprimento, e aos Estados contribuintes exercer

sua jurisdição, promovendo a repatriação e julgando os infratores sempre que justificado.

d) Sobre a estrutura da missão

Ao observar-se o organograma da missão de paz, a impressão inicial é a de complexidade e amplitude da estrutura. Na verdade, a tendência é a de que as missões multidimensionais tornem-se cada vez mais complexas em função das múltiplas atribuições conferidas em seus mandatos.

No que se refere aos direitos humanos, além de um componente específico, como propunha Brahimi, há várias seções e unidades que se ligam ao tema direta ou indiretamente. Merece destaque nesse contexto a Unidade de Conduta e Disciplina, especialmente pelo seu papel na repressão ao abuso e exploração sexuais cometidos por membros da missão, que têm ocorrido apesar das enérgicas recomendações do CSNU e do treinamento a que é submetido o pessoal.

À Seção de Direitos Humanos cumpre o importante papel de fiscalizar a situação dos direitos humanos no país, em cooperação com o ACNUDH, e de apoiar o governo nas ações de promoção e defesa desses direitos. Da mesma forma, as seções/unidades voltadas para a assistência a mulheres e crianças, ao controle de endemias, à redução da violência comunitária conduzem atividades fundamentais para a diminuição das tensões sociais e para a valorização do ser humano.

Por essas constatações, pode-se dizer que, de maneira geral, a estrutura da missão é adequada ao mandato recebido pela MINUSTAH.

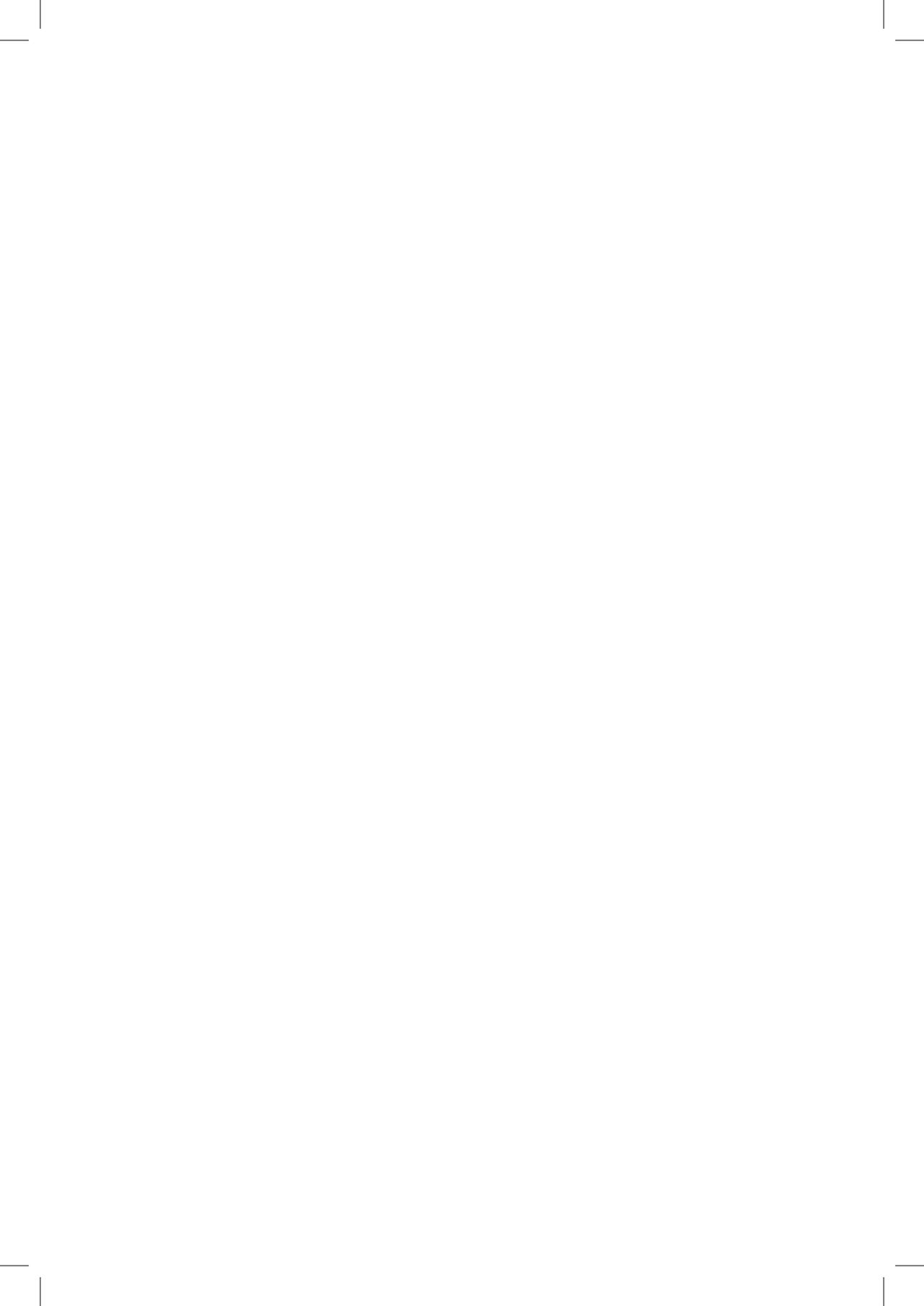
e) Sobre as ROE

As ROE determinam que o uso da força, salvo para defesa própria, é admitido somente nas circunstâncias listadas no item I

da Resolução 1542 (2004), ou seja, na defesa do cumprimento do mandato, que estabelece, dentre outras tarefas, a proteção de civis.

O documento estabelece que, em qualquer situação, devem ser cumpridos os princípios internacionais da proporcionalidade, do mínimo uso da força e da minimização dos danos colaterais. Ademais, alerta que todo o repertório de medidas preliminares deve ser usado antes da força. Como exemplos para evitar confrontos, são citados a negociação e os métodos psicológicos. Todos esses dispositivos sinalizam para o uso responsável e comedido no uso da força.

Conclui-se, portanto, que as ROE são cautelosas ao restringir o uso da força ao cumprimento do próprio mandato. Para essa contingência, as tropas devem ser devidamente equipadas e instruídas, caracterizando uma *peacekeeping operation* robusta.



CONCLUSÕES

Ao finalizar este trabalho de pesquisa, é oportuno voltar ao problema proposto na sua parte introdutória, enunciado da seguinte forma: “Quais propostas foram sugeridas para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das operações de manutenção da paz tendo em vista as violações de direitos humanos ocorridas na década de 1990 e o despreparo das Nações Unidas para conter tais violações? Estas propostas estão sendo aplicadas nas operações de manutenção da paz atuais?”. Pretende-se responder a essas indagações nas considerações feitas a seguir.

A *Carta das Nações Unidas*, inspirada pelas lembranças das guerras mundiais que assolaram a primeira metade do século passado, firmou-se como um marco na história da paz e dos direitos humanos ao proscrever a guerra e regular as hipóteses de uso da força, bem como por inserir os direitos humanos no rol dos propósitos norteadores da família de nações que se formava naquele momento. Nesta mesma esteira, a *Declaração universal dos direitos humanos* ressaltou em seu preâmbulo que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da

justiça e da paz no mundo [...]”⁵²¹, demonstrando, mais uma vez, o vínculo entre paz e direitos humanos.

Em vista desta estreita relação, as operações de manutenção da paz das Nações Unidas – principal instrumento da paz da Organização – prestam-se não apenas a zelar pela paz e segurança internacionais, mas também, dentro de uma visão interdependente, a servir como ferramenta para a proteção dos direitos humanos. É em cima, portanto, desta ideia de correlação, confirmada pela comunidade internacional em 2005 – “that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being. We recognize that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing”⁵²² –, que este trabalho se fundamenta e analisa a inserção dos direitos humanos como parte integrante das *peacekeeping operations* da ONU.

Os mais de 40 anos que separam o reconhecimento da relação entre paz internacional e direitos humanos dos conflitos da década de 1990, somados ao progresso normativo pelo qual passou a proteção dos direitos humanos nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, não foram suficientes para enraizar os valores concernentes ao respeito aos direitos do homem.

Nos conflitos de Somália, Bósnia e Ruanda – contrariando todo o processo evolutivo pelo qual vinha passando a proteção internacional dos direitos humanos – evidenciaram-se massivas violações de tais direitos. Tomando a *Declaração universal dos direitos humanos* como base normativa para a tipificação dos atos empreendidos nos eventos citados, pode-se afirmar terem sido desrespeitados, na presença de *peacekeepers* da ONU, o direito

521 Organização das Nações Unidas (1948b).

522 United Nations (2005a).

à vida, à liberdade e à segurança pessoal (artigo III), a proibição de práticas de tortura, tratamento ou castigo cruel (artigo V), os direitos fundamentais (artigo VII), a proibição de prisão arbitrária, detenção ou exílio forçado (artigo IX), o direito à vida privada, à família, ao lar, à honra e à reputação (artigo XII), o direito à liberdade de locomoção (artigo XIII), o direito ao asilo (artigo XIV) e o direito de propriedade (artigo XVII). A partir deste rol, infere-se que as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana foram objeto de infrações.

Para evitar que tais fatos voltem a se repetir no decurso das operações de manutenção da paz da ONU, e mais, para que as missões de paz possam ser efetivas e eficazes no trato com violações de direitos humanos, foram propostos importantes aperfeiçoamentos, por meio de novas interpretações para normas já consagradas, do reforço de conceitos relevantes e da exposição de sugestões inéditas. Dentre os aperfeiçoamentos, serão vistos abaixo os de maior relevo, iniciando pela Doutrina Capstone e recorrendo aos outros documentos citados neste trabalho nos momentos pertinentes.

Inicialmente, a Doutrina Capstone, antes de partir para os pormenores constitutivos de uma operação de manutenção da paz, afirmou ser imprescindível a inclusão do direito internacional dos direitos humanos no quadro normativo das *peacekeeping operations* da ONU, devendo a *Declaração universal dos direitos humanos* constituir sua pedra angular. A relevância desta sugestão reside no reconhecimento de que as Nações Unidas já acumularam experiência suficiente no terreno das missões de paz, não sendo, portanto, novidade o fato de os conflitos intraestatais terem como característica marcante as violações de direitos humanos.

Neste sentido, a referida doutrina ressalta que os direitos humanos integram, hoje, o *core business* das operações de manutenção da paz multidimensionais, tendo sua previsão

expressa nos mandatos do CSNU. Atestando esta realidade, a resolução inaugural da MINUSTAH, de número 1542, descreve, no rol de tarefas a serem implementadas no decorrer da missão, a proteção de civis, a promoção e proteção dos direitos humanos – em especial de mulheres e crianças –, o monitoramento, em parceria com o ACNUDH, da situação dos direitos humanos no país, bem como a investigação de violações desses direitos, entre outras.

No que se refere aos princípios da *holly trinity*, tanto a Doutrina Capstone quanto o Relatório Brahimi reafirmam o compromisso com a soberania e, por conseguinte, com o consentimento e com a imparcialidade na ação. No exemplo da MINUSTAH, essas preocupações estão expressas no introito das resoluções e no SOFA, como já comentado nos itens pertinentes.

Contudo, a mudança substancial proposta por Brahimi refere-se ao princípio do uso da força, que passou a ser entendido, não mais como uma restrição pura e simples aos casos de legítima defesa, mas como uma condição para o cumprimento do mandato. Surge daí o conceito de operação de manutenção da paz multidimensional “robusta”, isto é, missão de paz dotada de ROE complexas, em que o uso da força passa a ser autorizado também para a proteção do mandato, das instalações e pessoal envolvido na *peacekeeping* e dos civis vítimas dos conflitos.

No exemplo da MINUSTAH, o mandato impõe a criação de um ambiente seguro e estável – aí incluída a proteção de civis e dos agentes envolvidos na ajuda humanitária. Para a consecução das previsões do mandato, o emprego da força foi autorizado, observados a gradação, a proporcionalidade e o uso mínimo necessários para que o objetivo seja atingido. As ROE da MINUSTAH, baseadas nos princípios dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, devem assegurar que este emprego seja controlado e, sobretudo, legal.

Ainda quanto ao uso da força, o Relatório Brahimi defende mandatos claros e realizáveis, isto é, em conformidade com a realidade do terreno. Neste sentido, o fundamento das resoluções do CSNU no capítulo VII da *Carta das Nações Unidas*, num primeiro momento, evidencia aos comandantes militares que as Nações Unidas interpretam a crise vivida em determinado país como uma ameaça à paz e segurança internacionais, o que sinaliza tratar-se de uma das hipóteses previstas na Carta da ONU de legítimo uso da força. Num momento seguinte, ele confere um tom imperativo ao cumprimento das previsões constantes do mandato. Por fim, indica que a força está autorizada a ser empregada quando o Estado for incapaz de manter a segurança e a ordem pública em seu território.

Quanto à clareza dos mandatos da MINUSTAH, pode-se afirmar que tanto o mandato inicial quanto suas alterações posteriores são bastante claras ao estabelecerem as diretrizes a serem cumpridas pelos *peacekeepers* e ao traduzirem o que a ONU espera em termos concretos do efetivo engajado na missão. Já no tocante à classificação da crise no Haiti como ameaça à paz e segurança internacionais, o CSNU formalizou este entendimento nos *considerandos* de suas resoluções, justificando, portanto, a menção ao capítulo VII da Carta da ONU.

O diagnóstico de ameaça à paz internacional apresentado pelo CSNU se fez com base nos dados de inteligência coletados, que apontaram as gangues armadas como a maior ameaça ao processo de paz no terreno. É por isso que o Relatório Brahimi ressalta a importância de se adequarem os meios às necessidades reais do teatro de operações. No caso da MINUSTAH, o MOU dotou o contingente brasileiro com pessoal, armamento, viaturas e equipamentos adequados ao tipo de confronto esperado (embates em áreas urbanas), o mesmo ocorrendo com o restante do contingente multinacional.

As peculiaridades do conflito instalado no Haiti, cumpre lembrar, levaram o presidente interino do país a requisitar o auxílio das Nações Unidas no processo de estabilização. As massivas violações de direitos humanos, somadas à incapacidade do Estado de manter a segurança e ordem pública em seu território e, conseqüentemente, de proteger seus cidadãos, fizeram o CSNU inserir no mandato da MINUSTAH a tarefa de proteger os cidadãos haitianos. Para tanto, o emprego da força foi autorizado para que capacetes azuis conseguissem cumprir tal tarefa.

Neste cenário, não tendo sido o Haiti capaz de exercer sua responsabilidade primária de proteger seus cidadãos, o Estado consentiu que as Nações Unidas o fizessem por intermédio da MINUSTAH. A missão de paz para a estabilização do Haiti revestiu-se, portanto, das características de uma *peacekeeping operation* multidimensional robusta e funcionou como um instrumento de aplicabilidade do princípio da responsabilidade de proteger.

Visando, ainda, à proteção de civis, o Relatório Brahimi apontou uma série de sugestões que, uma vez acatadas, atuariam ainda mais profundamente na proteção dos direitos fundamentais da população haitiana. As propostas do Relatório Brahimi para os direitos humanos estiveram de acordo com as linhas firmadas no memorando de entendimento assinado entre o ACNUDH e o UNDPKO.

A primeira sugestão neste sentido foi a de estabelecer a presença de um componente de direitos humanos na estrutura das operações de manutenção da paz, o qual foi implementado. Na realidade, foram ativadas quatro seções ligadas aos direitos humanos na estrutura da MINUSTAH, quais sejam: 1) a Seção de Direitos Humanos propriamente dita, organizada para apoiar o governo local em seus esforços de promoção e defesa dos direitos humanos, tendo como foco principal mulheres e crianças – que

constituem grande parte da população vulnerável – e também refugiados e deslocados internos; 2) a Seção de Redução da Violência Comunitária; 3) a Seção de Gênero; e 4) a Seção de Proteção à Criança. Todas essas seções formam um amplo conjunto de assessoramento ao governo e de apoio à população no que se refere à proteção dos direitos humanos.

Com relação às atividades desenvolvidas pela Seção de Direitos Humanos, cumpre ressaltar que muitas foram extraídas do *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*. Dentre elas, destacam-se a de relatar violações de direitos humanos e prevenir futuros abusos; investigar antigas violações de direitos humanos; instituir e conduzir um programa de treinamento de direitos humanos para os *peacekeepers* envolvidos na missão e para a polícia nacional haitiana; buscar soluções para as questões de direitos humanos associadas à maioria dos conflitos modernos, como fluxo de refugiados e de deslocados internos, exploração sexual e tráfico de mulheres e crianças.

Outras propostas também acolhidas e comprovadas no Haiti por meio das Resoluções do CSNU para a MINUSTAH foram a participação do ACNUDH desde o planejamento da missão de paz até a execução das tarefas de direitos humanos no terreno (Resolução 1542/2000); a realização de *quick impact projects*, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população (Resolução 1608/2005, 1702/2006 e outras); as ações de desarmamento, desmobilização e reintegração de membros de gangues às forças oficiais (Resolução 1702/2006); e a assistência ao processo eleitoral, executada por meio da Seção Eleitoral.

O Relatório Brahimi – assim como a Doutrina Capstone – destaca, ainda, a importância das ações iniciais de *peacebuilding* voltadas para a reestruturação econômica de países devastados por conflitos e para a valorização dos seres humanos pela geração

de empregos. No caso do Haiti, o CSNU reconhece que a pobreza está na raiz dos problemas do país e que a estabilidade não será alcançada sem o fortalecimento da economia e da implementação de ações estratégicas de longo prazo que visem ao desenvolvimento sustentável (Resolução 1608/2005).

No entanto, após oito anos de desdobramento da MINUSTAH, verifica-se que a situação econômica do país não evoluiu – ao contrário, piorou com o terremoto de 2010 – e o desemprego mantém-se em taxas elevadas. A conclusão é a de que o governo do Haiti e a comunidade internacional – em particular as organizações regionais, como a OEA e a CARICOM – ainda não conseguiram realizar um trabalho de reconstrução na velocidade e amplitude requeridas pelas necessidades do Haiti.

A outra conclusão é a de que, muito embora uma operação de manutenção da paz seja indispensável para prover a estabilidade e a segurança – condições básicas para que o governo do país se organize e passe a apresentar resultados –, sua permanência não pode prolongar-se indefinidamente. Não havendo resultados palpáveis na melhoria de vida, inicia-se um processo de desgaste que pode levar a população a questionar sua presença.

É necessário, portanto, que a ONU desencadeie, simultaneamente à *peacekeeping operation*, uma vigorosa operação de *peacebuilding*, sem o que o Haiti não conseguirá superar a condição atual de país devastado e miserável e, portanto, vulnerável ao próximo conflito.

Outra das principais causas de desgaste das operações de manutenção da paz junto às populações dos países onde atuam são as denúncias de abusos sexuais praticados por *peacekeepers*. Tais atos, praticados contra pessoas desprotegidas pelos que supostamente deveriam protegê-las, constitui falta grave segundo as normas da ONU.

Apesar da adoção ostensiva de uma política de tolerância zero à exploração e abusos sexuais, da proibição expressa de tais atos nos memorandos de entendimento firmados pelos TCC e das constantes recomendações feitas pelo CSNU nas resoluções da MINUSTAH, o problema vem-se repetindo, com inevitável desgaste para a operação.

Quanto ao governo do Sri Lanka, do Uruguai e dos TCCs em geral, o que a ONU e a comunidade internacional esperam é que, a despeito de eventuais dificuldades processuais, cumpram o compromisso assumido nos MOUs, de responsabilizar os nacionais que tenham violado as regras de conduta ou incidido em crimes no território do país anfitrião. E mais, que por meio de mecanismos de *accountability* mantenham a ONU e os Estados-membros permanentemente informados do andamento dos processos, especialmente o país anfitrião.

No entanto, mesmo com essas dificuldades, é lícito admitir que a MINUSTAH vem cumprindo sua missão dentro dos limites do mandato recebido. Nesse contexto, é perceptível o esforço que vem sendo realizado no sentido de promover e proteger os direitos humanos, a despeito de obstáculos e limitações organizacionais e eventuais falhas de seu pessoal. Prova disso foi a instauração de um Tribunal Militar *ad hoc* que condenou dois policiais paquistaneses, acusados de abusar sexualmente de um jovem haitiano, a um ano de prisão e os dispensou do serviço militar.

Todavia, não obstante os avanços observados, é oportuno discutir ainda, antes das considerações finais, um assunto anterior ao desdobramento das missões de paz e que sem dúvida condiciona esse desdobramento. Trata-se do debate sobre a formação de um consenso dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, condição *sine qua non* para que iniciativas coercitivas voltadas

para a defesa de direitos humanos sejam implementadas pela Organização.

No passado, as falhas da ONU nas crises de Somália, Bósnia e Ruanda ocorreram em grande parte em razão de mandatos ambíguos, não condizentes com a realidade do terreno e não realizáveis tendo em vista os meios disponibilizados aos *peacekeepers*. Esses mandatos resultaram da divisão de interesses dentro do CSNU que, em vez de priorizar a proteção de direitos humanos, priorizou interesses de ordem doméstica, como foi o caso dos EUA, que defenderam o desdobramento de uma missão de paz pequena e frágil – desprovida de recursos financeiros e humanos – em Ruanda, depois de terem visto militares seus morrerem de forma ultrajante na Somália, lutando por uma “causa” não americana.

É esse entendimento, portanto, que deve ser combatido. Não há que falar em “causa” deste ou daquele país. O propósito das Nações Unidas, na essência da expressão, é de que não haja mais direitos deste ou daquele país, mas que se firme o entendimento de que a violação de determinado direito fundamental em determinado país traz consequências para a família de nações e deve ser por ela coibido. Falta, então, a aceitação de que militares membros de contingentes nacionais poderão ter suas vidas ceifadas não em prol de um objetivo imediato de seu país, mas em prol de um ideal constitucional de prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais. Falta o desenvolvimento de um sentimento de unidade e de solidariedade que abrace os Estados da comunidade internacional.

É nesse sentido, portanto, que o estudo R2P propõe aos membros permanentes do CSNU que, num processo decisório em que esteja em pauta a proteção dos direitos humanos, estes

não lancem mão de seu poder de veto, salvo se interesses vitais estiverem envolvidos.

Outro entrave à formação de consenso dentro do CSNU é o de cunho ideológico, o qual pode ser traduzido pelo embate entre as visões vestfaliana e pós-vestfaliana, que opõe interesses e pontos de vista também no que diz respeito à atuação da ONU e à proteção dos direitos humanos.

Conforme visto no item 3.6, aqueles países que advogam a interpretação vestfaliana entendem que os princípios da soberania e não intervenção devem ser essencialmente respeitados, sendo aceitas apenas operações de manutenção da paz do tipo tradicional, cujo objetivo seja supervisionar um acordo de cessar-fogo previamente ajustado entre os Estados.

À luz desta visão, as violações sistemáticas de direitos humanos ocorridas no âmbito de determinado país são entendidas como assunto de cunho doméstico, para as quais não cabe o envio de uma missão de paz com o objetivo de contê-las, salvo se a ordem internacional e a paz e a segurança entre as nações estiverem ameaçadas.

Na contramão dessa interpretação, os pós-vestfalianos defendem uma visão amplificada dos princípios da soberania e não intervenção. Para estes, especificamente no tocante aos direitos humanos, os Estados têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos contra toda sorte de violação de direitos fundamentais, caso contrário caberá à comunidade internacional fazê-lo. Deste modo, as operações de manutenção da paz multidimensionais são as que mais se coadunam com este entendimento, pois se prestam a zelar pela paz e segurança internacionais e, também, pela proteção de direitos humanos, reconhecida a interdependência destes dois grandes objetivos.

Não importando a natureza dos pontos de vista que dividem o CSNU, os membros do órgão devem estar conscientes de que qualquer impasse que os impeça de tomar decisões prontas e eficazes no tocante à proteção dos direitos humanos trará prejuízo para a comunidade internacional. No que se refere especificamente às operações de manutenção da paz, a divisão do CSNU será vista na frágil e ambígua redação de seus mandatos, na consequente dificuldade em aplicá-los ao terreno, e na não concretização de seus objetivos. Foi neste sentido que o Relatório Brahimi frisou a importância de se alcançar consenso dentro do órgão.

Este consenso irá demonstrar a vontade política dos seus membros para lançar mão dos meios necessários ao sucesso da missão de paz, assim como a anuência em torno da prevalência dos direitos humanos sobre qualquer outro interesse, refletindo, com isso, a concretização do propósito consubstanciado na Carta da ONU e aceito pelos Estados, que é o da proteção e promoção dos direitos humanos.

Por último, a título de considerações finais, em resposta às questões que motivaram este trabalho de pesquisa, pode-se afirmar que as propostas constantes nos diversos relatórios dos especialistas que analisaram as tragédias da década de 1990 provocaram mudanças substanciais nas operações de manutenção da paz, quanto à proteção dos direitos humanos.

Esta afirmação pode ser comprovada, qualitativamente, pela análise dos documentos que norteiam o planejamento e a execução das missões atuais, como no caso da MINUSTAH. Ao se analisar as resoluções do CSNU contendo o mandato inicial e suas atualizações, o SOFA, o MOU, as ROE e a própria estrutura da missão, é possível concluir que as propostas originais daqueles especialistas estão sendo aplicadas, na sua quase totalidade, aos textos desses documentos.

Logicamente, não se poderia raciocinar de outra forma, uma vez ser o DPKO o órgão onusiano responsável não só pelo desdobramento e condução de missões de paz, mas também pela normatização desse instrumento da paz – Doutrina Capstone. Conclui-se, portanto, que todas as *peacekeeping operations* desdobradas pela ONU obedecem e respeitam as regras consubstanciadas na doutrina, sendo a MINUSTAH, uma delas.

Sendo assim, é possível dizer que o mais importante instrumento das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais, as *peacekeeping operations*, foi reestruturado, conceitual e fisicamente, tendo o direito internacional dos direitos humanos como fundamento normativo e a *Declaração universal dos direitos do homem* como pedra angular. Todavia, para que sua contribuição seja realmente eficaz, será sempre necessário o consenso dos membros do CSNU, capaz de traduzir-se em uma operação suficientemente robusta e dotada de mandatos claros, para se contrapor com êxito à ameaça que irá enfrentar.



REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALI, Rabi; LIFSCHULTZ, Lawrence. “Why Bosnia?”. *Third World Quarterly*, London, v. 15, n. 3, pp. 367-401, sep. 1994.

ALVES, Arley. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz. *Verde-Oliva*, Brasília, DF, ano XXXVII, n. 202, Especial, pp. 13-15, out. 2009.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2008.

ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. *Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas crises humanitárias na década de 1990*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ANNAN, Kofi. *Secretary-General reflects on "intervention" in Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation lecture*. UN docs. SG/SM/6613/Rev.1*, 28 jun. 1998.

ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, New York, n. 352, pp. 49-50, 18 sep. 1999.

ARAÚJO, Cecília. "Haiti tem a oportunidade que nunca teve para se reconstruir": entrevista com Sylvie van den Wildenberg. *Veja online*, 12 jan. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/haiti-tem-a-oportunidade-que-nunca-teve-para-se-reconstruir>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo*. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BELLAMY, Alex. *Responsibility to protect*. Cambridge, UK: Polity Press, 2009.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. *Understanding peacekeeping*. 2. ed. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.

BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BENHABIB, Seyla. *Another cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BEYOND THE WARLORDS: the need for a verdict on human rights abuses. *Human Rights Watch*, New York, v. 5, n. 2, 1 mar. 1993. Disponível em: <<http://www.hrw.org/legacy/reports/1993/somalia/>>. Acesso em: 15 de maio de 2011.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. UN doc. A/47/277 – S/24111, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

O BRABATT E A BRAENNGCOY: origem, organização e composição. *Verde-Oliva*, Brasília, DF, ano XXXVII, n. 202, Especial, pp. 39-44, out. 2009.

BRASIL. Constituição. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Histórico do Haiti*. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/haiti/historico>>. Acesso em: 5 de junho 2012.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Entenda a participação brasileira na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)*. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/hotsites/terremoto_no_haiti/historia/historia.html>. Acesso em: 21 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Manual de operações de paz* (MD 33-M-01). 2. ed. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti*. Brasília, DF, 31 maio 2004. Disponível em: <[287](http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-</p></div><div data-bbox=)

da-republica-federativa-do-brasil/560382073724-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 5 jun. 2012.

BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. *Manual de campanha: operações* (C 100-5). 3. ed. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. *Manual de campanha: operações de manutenção de paz*. 2. ed. Brasília, DF, 1998.

CAMPOS, Anna Maria. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 24, n. 2, p. 33, 1990.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. São Francisco, CA, 26 jun. 1945. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CASSESE, Antonio. *International law*. 2. ed. New York: Oxford, 2005.

CENTRO DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – UNIC RIO. *A ONU e a paz*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-paz/>>. Acesso em: 16 de março de 2011.

CINGALESES no Haiti serão repatriados após denúncia de abuso. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,cingaleses-no-haiti-serao-repatriados-apos-denuncia-de-abuso,74687,0.htm/>>. Acesso em: 20 de maio de 2011

COMO RATKO Mladic permaneceu 16 anos foragido. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 26 maio 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,como-ratko-mladic-permaneceu-16-anos-foragido,724471,0.htm>>. Acesso em: 26 de maio de 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. *Convenção de Genebra (1864)*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/gen1864.htm>>. Acesso em: 3 de março de 2012.

CONVENÇÃO I de Genebra para melhorar a situação dos feridos e doentes das Forças Armadas em campanha. Genebra, 12 ago. 1949. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-I-12-08-1949.html>>. Acesso em: 3 de março de 2012.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. 2 set. 1990. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 2, pp. 55-65, set./out./nov. 2008.

DEEN-RACSMÁNY, Zsuzsanna. “The amended UN model memorandum of understanding: a new incentive for States to discipline and prosecute military members of National Peacekeeping contingents?”. *Journal of Conflict and Security Law*, Oxford University Press, v. 16, n. 2, pp. 321-355, 6 de julho de 2011.

DEFEIS, Elizabeth F. “UN peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity”. *Washington University Global Studies Law Review*, St. Louis, MO, v. 7, n. 2, p. 187, 2008.

DIEHL, Paul. F. *Peace operations*. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.

DURHAM, Helen; BATES, Adrian; OSWALD, Bruce. *Documents on the law of UN peace operations*. New York: Oxford University Press, 2010.

THE FALL of Srebrenica and the failure of UN peacekeeping. *Human Rights Watch*, New York, v. 7, n. 13, p. 10, 1 oct. 1995. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/1995/10/01/fall-srebrenica-and-failure-un-peacekeeping>>. Acesso em: 17 de maio de 2011.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrise da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília, DF: Funag, 2005.

FORTNA, V. P. *Does peacekeeping work? Shaping belligerents choices after Civil War*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HAITI: two UN Peacekeepers convicted of sexually assaulting teenage. *PeaceWomen*, New York, 13 mar. 2012. Disponível em: <http://www.peacewomen.org/news_article.php?id=4778&type=news>. Acesso em: 31 maio 2012.

HAMMOND, Jammes W. [Tenente-Coronel]. Legitimidade e operações militares. *Military Review* (edição brasileira), Fort Leavenworth, KS, t. LXXXVIII, n. 6, pp. 21-34, nov./dec. 2008.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The responsibility to protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2012.

INTRODUÇÃO ao Sistema ONU. Verde-Oliva, Brasília, DF, ano XXXVII, n. 202, Especial, pp. 7-8, out. 2009.

JULGAMENTO de Ratko Mladic tem início no TPII. Veja on Line, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/julgamento-de-ratko-mladic-tem-inicio-no-tpii>>. Acesso em: 21 de maio de 2012.

KEELER, Chris. *The end of the responsibility to protect?* 12 oct. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso em: 14 de março de 2012.

LAFER, Celso. Declaração universal dos direitos humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da paz*. São Paulo: Contexto, 2008. pp. 297-329.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Affaires civiles*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=11022>. Acesso em: 4 de junho de 2012a.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Équipe de conduite et discipline*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=7863>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Justice*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=8380>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Militaires*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=10727&postTabs=0>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Reducción de la violencia comunautaire*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=8711>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Section de coordination humanitaire et de développement*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=8701>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Unité de protection de l'enfant*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=8748>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Unité du genre*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=8374>. Acesso em: 4 de junho 2012.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI. *Unité VIH/SIDA*. Disponível em: <http://Minustah.org/?page_id=8716>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio: aprovada e proposta para assinatura e ratificação ou adesão pela resolução 260 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1948. 1948a. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/convenca....crime_genocidio.pdf>. Acesso em: 4 de maio de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração universal dos direitos humanos*: adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. 1948b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/>>

legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2011.

OSWALD, B; DURHAM, H; BATES, A. Documents on the law of UN peace operations. New York: Oxford University Press, 2010.

PAULA, Vera Cecília Abagge; PRONER, Carol. “Convergência e complementaridade entre as vertentes de proteção internacional dos direitos humanos”. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, n. 48, pp. 219-241, 2008.

PAZZINATO, Alceu; SENISE, Maria Helena. História moderna contemporânea. 15. ed. São Paulo: Ática, 2008.

PINTO, José Carlos. Introdução à arte operacional. *Revista Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 8, pp. 47-62, dez. 2006.

PRESSÃO a Kadafi continua até acabar a repressão do povo. *Diário de Notícias*, Lisboa, 14 abr. 2011. Disponível em: <http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=1830553>. Acesso em: 29 de maio de 2011.

PROTOCOLO II adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais. 1977. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-II-conv-genebra-12-08-1949.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

PRÓXIMOS PASSOS de Ratko Mladic. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A-26, 28 ago. 2011.

RIBEIRO, Marcelle. Haiti ainda de joelhos dois anos após terremoto. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 jan. 2012. Disponível em: <<http://>

oglobo.globo.com/mundo/haiti-ainda-de-joelhos-dois-anos-apos-terremoto-3647002>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

SILVA JÚNIOR, Theodoro da. Exército Brasileiro: preservando a paz. Brasília, DF, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.batalhaosuez.com.br/ForcasDePazBrasilEasForcasdePazdaOnu.htm>>. Acesso em: 5 de maio de 2012.

SPEES, Pam. Gender, justice and accountability in peace support operations. London: International Alert, fev. 2004. Disponível em: <http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/gender_justice_and_accounta.pdf>. Acesso em: 30 de novembro de 2010.

SWEETSER, Catherine E. Providing effective remedies to victims of abuse by peacekeeping personnel. *New York University Law Review*, New York, v. 83, n. 5, pp. 1.643-1.677, nov. 2008.

TAIAR, Rogério. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: MP, 2010.

THAKUR, Ramesh. *The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect*. New York: Cambridge University Press, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados (Tese das Vertentes)*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2004. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 3 de março de 2012.

UNIÃO AFRICANA tenta favorecer “solução política” na Líbia. UOL Notícias, 25 maio 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2011/05/25/uniao-africana-tenta-favorecer-solucao-politica-na-libia.jhtm>>. Acesso em: 29 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR). *Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirFT.htm>>. Acesso em: 22 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the privileges and immunities of the United Nations. [Convenção Geral]. 13 fev. 1946. Disponível em: <http://www.undp.org.vn/digitalAssets/28/28622_UN_Convention_on_Priviledges_and_Immunities.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *About us: Department of Peacekeeping Operations*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko>>. Acesso em: 2 de junho de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping [New Horizon]*. New York, jul. 2009a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *Principles and guidelines [Doutrina Capstone]*. New York, 18 jan. 2008a. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Directives for disciplinary matters involving civilian police officers and*

military observers. DPKO/MD/03/00994. 2003a. Disponível em: <<http://cdu.unlb.org/Portals/0/PdfFiles/PolicyDocG.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Directives for disciplinary matters involving military members of national contingents*. DPKO/MD/03/00993. 2003b. Disponível em: <http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/disciplinary_directives-military_contingents.doc>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *History of peacekeeping*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>>. Acesso em: 23 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Honouring 60 years of United Nations peacekeeping operations: 1990s*. 2008b. Disponível em: <<http://www.un.org/events/peacekeeping60/1990s.shtml>>. Acesso em: 14 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Human rights: human rights is a core pillar of the United Nations*. All staff in peace operations have the responsibility to ensure the protection and promotion of human rights through their work. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/humanrights.shtml>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Peace and security*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Peacekeeping Best Practices Unit. *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*. New York, dez. 2003c.

Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Post cold-war surge*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>>. Acesso em: 13 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Protection of civilians. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/civilian.shtml>>. Acesso em: 1 de junho de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Role of the General Assembly. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/rolega.shtml>>. Acesso em: 25 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ten_in.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *We are United Nations Peacekeepers personnel*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_in.pdf>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *What is peacekeeping?* Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>>. Acesso em: 30 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Public Information. *Former Yugoslavia: United Nations Protection Force (UNPROFOR)*. sep.

1996. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Public Information. Somalia: United Nations Operation in Somalia I (UNOSOM I). 21 mar. 1997a. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm>>. Acesso em: 16 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Department of Public Information. *Somalia*: United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II). 21 mar. 1997b. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosom2b.htm>>. Acesso em: 17 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly. *2005 World Summit Outcome*. UN docs. A/RES/60/1, 15 sep. 2005a. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21 de março de 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly. A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations Peacekeeping Operations [Relatório Zeid]. UN docs. A/59/710, 24 mar. 2005b. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/421DA870DF78A2BCC1256FDA0041E979-Zeid%20report%20_A-59-710_%20English.pdf>. Acesso em: 12 de abril de 2012.

UNITED NATIONS. General Assembly. Implementation of the recommendations of the Special Committee on peacekeeping operations. UN docs. A/62/627/17, 28 dez. 2007a.

UNITED NATIONS. General Assembly. Manual on policies and procedures concerning the reimbursement and control of contingent-owned equipment of troop/police contributors participating in peacekeeping missions [COE Manual]. UN docs. A/C.5/60/26, 11 jan.

2006a. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/206/83/PDF/N0620683.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de abril de 2012.

UNITED NATIONS. General Assembly. Model status of forces agreement for peacekeeping operations. Report of the Secretary-General [SOFA Model]. UN docs. A/45/594. 9 oct. 1990. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/254/55/IMG/N9025455.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly. A more secure world: our shared responsibility. Report of the Secretary-General's high-level panel on threats, challenges and changes. UN docs. A/59/565, 2 dez. 2004a. Disponível em: <<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>>. Acesso em: 25 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly. Renewing the United Nations: a programme for reform. Report of the Secretary-General. UN docs. A/51/950, 14 jul. 1997c. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 25 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly. Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations. UN docs. A/60/980, 16 aug. 2006b. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/471/41/PDF/N0647141.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de abril de 2012.

UNITED NATIONS. General Assembly. Report of the Office of Internal Oversight Services on the investigation into sexual exploitation of

refugees by aid workers in West Africa. [Relatório OIOS]. UN docs. A/57/465, 11 out. 2002.

UNITED NATIONS. General Assembly. Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: "the fall of Srebrenica" [Relatório Srebrenica] (A/54/549). 15 nov. 1999a. Disponível em: <<http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf/>>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly. Revised draft model memorandum of understanding [Revisão MOU]. UN. Docs. A/61/19 (Part III). Annex. 2007b. Disponível em: <<http://cdu.unlb.org/Portals/0/Documents/KeyDoc8.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. General Assembly; Security Council. Report of the panel on United Nations peacekeeping operations [Relatório Brahimi]. UN doc. A/55/305 – S/2000/809. 21 aug. 2000. Disponível em: <http://unic.or.jp/security_co/pdf/a_55_305_e.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Institute for Training and Research. Programme of Correspondence Instruction. Course of commanding United Nations peacekeeping operations [Course]. New York: Unitar Poci, 2004b.

UNITED NATIONS. Secretariat. *Secretariat structure*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/mainbodies/secretariat/>>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

UNITED NATIONS. Secretariat. *Secretary-General's bulletin: special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. UN docs. ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/451bb6764.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Secretariat. *Secretary-General's bulletin: staff regulations of the United Nations and provisional staff rules*. UN docs. ST/SGB/2009/7. 21 out. 2009b. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/cdo/hr/RULES%20AND%20REGULATIONS/Staff%20Rules%20JY9.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them [Relatório Somália]. UN docs. S/1994/653, 1 jun. 1994a.

UNITED NATIONS. Security Council. Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda [Relatório Ruanda]. UN docs. S/1999/1257, 16 dez. 1999b.

UNITED NATIONS. Security Council. Report of the Secretary-General on Haiti. UN docs. S/2004/300, 16 apr. 2004c. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/IMG/N0430427.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution 50*. 29 may 1948. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/scres050.htm>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/161*. 21 feb. 1961. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2bc1c.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/764*, 13 jul. 1992. Operation Joint Endeavour. Disponível em: <<http://www.nato.int/ifor/un/u920713a.htm>>. Acesso em: 21 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/941*. 23 sep. 1994b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f15b40.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/942*. 23 sep. 1994c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1504.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1542*. On establishment of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 30 apr. 2004d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48bfc5642.html>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1576*. On Haiti. 29 nov. 2004e. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42c3a15e4.html>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1608*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 22 jun. 2005c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42bc37bf2.html>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1674*. On protection of civilians in armed conflict. 28 apr. 2006c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4459bed60.html>>. Acesso em: 28 de março de 2011.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1702*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 15 ago. 2006d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/453786b3c.html>>. Acesso em: 28 de março de 2011.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1743*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 15 fev. 2007c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fffb5f2.html>>. Acesso em: 28 de março de 2011.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1780*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 15 out. 2007d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4715b6bf2.html>>. Acesso em: 28 de março de 2011.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1840*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 14 out. 2008c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48f736e62.html>>. Acesso em: 28 de março de 2011.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1888*. On acts of sexual violence against civilians in armed conflicts. 30 sep. 2009c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ac9aa152.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1892*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 13 out. 2009d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad886272.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1908*. On increasing the overall force levels of the UN Stabilization Mission in Haiti to support the immediate recovery, reconstruction and stability efforts. 19 jan. 2010a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b66c06d2.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1927*. On the composition of the military and police components of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 4 jun. 2010b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1f30522.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/1944*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 14 out. 2010c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd13ea32.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution S/RES/2012*. On extension of the mandate of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). 14 out. 2011i. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ea51bbb2.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UNITED NATIONS. Security Council. *Security Council action under chapter VII: myths and realities [Myths and realities]*. Special research report of United Nations Security Council. 2008d. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20Chapter%20VII%2023%20June%202008.pdf>>. Acesso em: 30 de maio de 2011.

UNITED NATIONS. Status of treaties. ch 4: Human rights. n. 1: Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide. (United Nations Treaty Collection). Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 29 de maio de 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). General conclusion on international protection. n. 50

(XXXIX). 10 oct. 1988. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c9510.html>>. Acesso em: 14 de junho de 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Human rights and refugee protection (RDL 5). oct. 1995. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3ae6bd900.pdf>>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). Aide memoire: for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict. Policy and Study Series, New York, v. 1, n. 4, p. 1-103, 2011. Disponível em: <<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Aide%20Memoire%20on%20the%20Protection%20of%20Civilians%202010.pdf>>. Acesso em: 16 de maio de 2011.

UNITED NATIONS OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES. Investigations Division. Monthly performance indicators as of 30 April 2012. 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/oios/pages/2012-04-id-pis.pdf>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING LAW REFORM PROJECT (UNPLRP). UN peacekeeping and the model status of forces agreement (SOFA). Colchester, UK: School of Law, University of Essex, fev. 2011. Disponível em: <http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_experts%27_workshop_march_2011.pdf>. Acesso em: 4 de junho de 2012.

UNITED NATIONS STABILIZATION MISSION IN HAITI (MINUSTAH). MINUSTAH background. 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/MINUSTAH/background.shtml>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

UNITED NATIONS TRUCE SUPERVISION ORGANIZATION (UNTSO). *UNTSO background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/background.shtml>>. Acesso em: 23 de maio de 2011.

URUGUAI: há “campanha política” contra a MINUSTAH no Haiti. *Globo.com*, G1Mundo, 4 out. 2011 Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/10/uruguai-ha-campanha-politica-contra-MINUSTAH-no-haiti.html>>. Acesso em: 5 de junho de 2012.

UZIEL, Eduardo. O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Brasília, DF: Funag, 2010.

VILLELA, Maria das Graças. Metodologia da pesquisa. 3. ed. Rio de Janeiro: EsAO, 2005.

WOOD, William B. “Geographical aspects of genocide: a comparison of Bosnia and Rwanda”. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, London, v. 26, n. 1, pp. 57-75, 2001.

ANEXOS

ANEXO A

SOFA DA MINUSTAH





**ACCORD ENTRE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES
ET LE GOUVERNEMENT HAÏTIEN
CONCERNANT LE STATUT
DE L'OPÉRATION DES NATIONS UNIES
EN HAÏTI**

**ACCORD ENTRE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES
ET LE GOUVERNEMENT HAÏTIEN
CONCERNANT LE STATUT
DE L'OPÉRATION DES NATIONS UNIES
EN HAÏTI**



**ACCORD ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
ET LE GOUVERNEMENT HAÏTIEN CONCERNANT LE STATUT
DE L'OPÉRATION DES NATIONS UNIES
EN HAÏTI**

I. DÉFINITIONS

Les définitions ci-après s'appliquent aux fins du présent Accord

a) Le terme "MINUSTAH" désigne la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, établie conformément à la résolution 1542 (2004) du Conseil de sécurité en date du 30 avril 2004 et dont le mandat est défini dans la résolution susmentionnée sur la base des recommandations formulées par le Secrétaire général dans son rapport du 16 avril 2004 (S/2004/300).

Comprenant :

i) Le "Représentant spécial" désigné par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies avec l'assentiment du Conseil de sécurité. Si ce n'est au paragraphe 26 ci-après, toute mention du Représentant spécial dans le présent Accord englobera tous membres de la MINUSTAH auxquels le Représentant spécial aura pu déléguer des attributions ou pouvoirs précis;

ii) Une "composante civile" comprenant des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et le personnel affecté par le Secrétaire général au service du Représentant spécial ou fourni par les États participants pour faire partie de la MINUSTAH;

iii) Une "composante militaire" comprenant du personnel militaire et civil fourni à la MINUSTAH par les États participants à la demande du Secrétaire général;

b) L'expression "membres de la MINUSTAH" désigne le Représentant spécial du Secrétaire général et tout membre des composantes civiles et militaires;

c) Le terme "Gouvernement" désigne le Gouvernement Haïtien;

d) Le terme "territoire" désigne le territoire d'Haïti;

e) L'expression "État participant" désigne l'un quelconque des États qui fournissent du personnel, des services, des équipements, des approvisionnements, des fournitures, des matériels et autres biens aux composantes susmentionnées de la MINUSTAH;

f) Le terme "Convention" désigne la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946 à laquelle la République d'Haïti est partie;



g) Le terme "contractants" désigne les personnes, autres que les membres de la MINUSTAH, y compris les personnes physiques et morales et leurs employés et sous-traitants que l'Organisation des Nations Unies engage pour prêter des services ou fournir des équipements, approvisionnements, fournitures, matériels et autres biens à l'appui des activités de la MINUSTAH. Ces contractants ne sont pas considérés comme des tiers bénéficiaires aux termes du présent Accord;

h) Le terme "véhicules" désigne les véhicules civils et militaires utilisés par l'Organisation des Nations Unies et exploités par les membres de la MINUSTAH et les contractants dans le cadre des activités de la MINUSTAH;

i) Le terme "navires" désigne les navires civils et militaires utilisés par l'Organisation des Nations Unies et exploités par les membres de la MINUSTAH, les États participants et les contractants dans le cadre des activités de la MINUSTAH;

j) Le terme "aéronefs" désigne les aéronefs civils et militaires utilisés par l'Organisation des Nations Unies et exploités par les membres de la MINUSTAH, les États participants et les contractants dans le cadre des activités de la MINUSTAH.

II. APPLICATION DU PRÉSENT ACCORD

2. Sauf stipulation expresse contraire, les dispositions du présent Accord et toute obligation contractée par le Gouvernement ou tous privilèges, immunités, facilités ou concessions accordés à la MINUSTAH ou à l'un quelconque de ses membres ou aux contractants s'appliquent sur l'ensemble du territoire d'Haïti.

III. APPLICATION DE LA CONVENTION

3. La MINUSTAH, ses biens, fonds et avoirs ainsi que ses membres, y compris le Représentant spécial, jouissent des privilèges et immunités spécifiés dans le présent Accord et dans la Convention.

4. L'article II de la Convention, qui s'applique à la MINUSTAH, s'applique également aux biens, fonds et avoirs des États participants utilisés dans le cadre de ladite opération.

IV. STATUT DE LA MINUSTAH

5. La MINUSTAH et ses membres s'abstiennent de tous actes ou activités incompatibles avec le caractère impartial et international de leurs fonctions ou contraires à l'esprit du présent accord. Ils respectent tous les lois et les règlements du pays. Le Représentant spécial prend toutes les dispositions voulues pour assurer le respect de ces obligations.

G
F 2 AC



6 Sans préjudice au mandat de la MINUSTAH et à son statut international

a) L'Organisation des Nations Unies s'assure que la MINUSTAH s'acquitte de sa mission en Haïti dans le plein respect des principes et règles des conventions internationales relatives à la conduite du personnel militaire. Ces conventions internationales comprennent les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977 et la Convention internationale de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, en date du 14 mai 1954;

b) Le Gouvernement s'engage à traiter en tout temps le personnel militaire de la MINUSTAH dans le plein respect des principes et règles énoncés dans les conventions internationales applicables au traitement du personnel militaire. Ces conventions internationales comprennent les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977.

LA MINUSTAH s'assure que les membres de son personnel militaire ont parfaitement connaissance des principes et règles énoncés dans les conventions internationales sus-citées.

7. Le Gouvernement s'engage à respecter le statut exclusivement international de la MINUSTAH.

Drapeau des Nations Unies et marques d'identification distinctive des Nations Unies

8. Le Gouvernement reconnaît à la MINUSTAH le droit d'arborer en Haïti le drapeau des Nations Unies à son siège, dans ses camps ou autres installations, ainsi que sur ses véhicules, navires, ou conformément à toute autre décision du Représentant spécial. Tous autres drapeaux ou fanions ne peuvent être arborés qu'à titre exceptionnel. Dans ce cas, la MINUSTAH examine avec bienveillance les observations ou demandes du Gouvernement.

9. Les véhicules, navires et aéronefs de la MINUSTAH portent une marque d'identification distinctive des Nations Unies, dont il est donné notification au Gouvernement.

Communications

10. En matière de communications, la MINUSTAH bénéficie des facilités prévues à l'article III de la Convention et, en coordination avec le Gouvernement, en fait usage de la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa tâche. Les questions qui pourraient se poser en matière de communications et qui ne seraient pas expressément réglées dans le présent Accord sont traitées conformément aux dispositions pertinentes de la Conventi



11. Sous réserve des dispositions du paragraphe 10

a) La MINUSTAH a le droit d'installer et d'exploiter des stations de radio des Nations Unies pour diffuser des informations sur son mandat. Elle est également habilitée à installer et à exploiter des stations émettrices ou réceptrices de radio et des systèmes de communication par satellites afin de relier les points voulus sur le territoire tant entre eux qu'avec les bureaux des Nations Unies dans d'autres pays, et d'échanger des données par téléphone, en phonie, par télécopie et par d'autres moyens électroniques avec le réseau mondial de télécommunications des Nations Unies. Les stations de radio et les services de télécommunications des Nations Unies sont exploités conformément à la Convention internationale des télécommunications et au Règlement des radiocommunications, et les fréquences utilisées pour l'exploitation des stations sont attribuées par le Gouvernement sans retard.

b) La MINUSTAH bénéficie, sur le territoire, du droit de communiquer librement par radio (transmissions par satellites, radiotéléphones mobiles et postes portatifs incluses), téléphone, courrier électronique, télécopie ou tout autre moyen, et de mettre en place les installations nécessaires pour assurer les communications considérées à l'intérieur de ses locaux et entre eux, y compris la pose de câbles et de lignes terrestres et l'installation d'émetteurs, de récepteurs et de répéteurs fixes et mobiles. Les fréquences radio utilisées sont fixées en coopération avec le Gouvernement et sont attribuées sans retard. Il est entendu que l'interconnexion avec les réseaux locaux de téléphone, télécopie et autres moyens électroniques de transmission des données ne peut être établie qu'après consultation avec le Gouvernement et conformément aux dispositions prises avec lui, et que les tarifs d'utilisation desdits réseaux seront les plus favorables possibles.

c) La MINUSTAH peut prendre les dispositions nécessaires par ses propres moyens pour traiter et transporter les courriers personnels adressés ou provenant de ses membres. Le Gouvernement, qui doit être informé de la nature de ces dispositions, n'entrave ni ne censure les courriers de la MINUSTAH ou de ses membres. Au cas où les dispositions postales prises pour les courriers personnels des membres de la MINUSTAH s'étendraient à des versements de fonds ou à l'expédition de paquets et colis, les conditions régissant ces opérations seront fixées en accord avec le Gouvernement.

Déplacements et transports

12. La MINUSTAH et ses membres, ainsi que ses contractants, jouissent, avec les véhicules, y compris les véhicules des contractants utilisés exclusivement pour la prestation de services à la MINUSTAH, les navires, les aéronefs et les matériels, de la liberté de mouvement sans retard dans tout le territoire. En ce qui concerne les mouvements importants de personnel, matériel, véhicules ou aéronefs qui transiteraient par les aéroports ou emprunteraient les voies ferrées ou les routes utilisées pour la circulation générale sur le territoire, cette liberté sera coordonnée avec le Gouvernement. Celui-ci s'engage à fournir à la MINUSTAH, lorsqu'il y aura lieu, les cartes et autres éléments d'information, concernant notamment les dangers et obstacles, qui pourront être utiles pour

G 4 AC



faciliter ses mouvements.

13. Les véhicules de la MINUSTAH ne sont pas assujettis à la réglementation haïtienne en matière d'immatriculation et de certification, mais doivent être couverts par l'assurance responsabilité civile.

14. La MINUSTAH et ses membres, ainsi que ses contractants, et avec leurs véhicules, y compris ceux qui sont utilisés uniquement pour la prestation de services à la MINUSTAH, les navires et aéronefs, peuvent utiliser les routes, les ponts, les canaux et autres voies navigables, les installations portuaires, les aérodromes et l'espace aérien sans s'acquitter de charges, droits de péage, droits d'atterrissage, frais de garage ou de survol, ni de frais et charges portuaires, y compris les droits de quai et de pilotage. Toutefois, la MINUSTAH ne réclamera pas l'exemption des droits qui correspondent en fait à la rémunération de services rendus, étant entendu que ces droits pour services rendus seront calculés aux taux les plus favorables.

Privilèges et immunités de la MINUSTAH

15. La MINUSTAH en tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies bénéficie du statut, des privilèges et des immunités des Nations Unies prévus dans la Convention. La disposition de l'article II de la Convention qui s'applique à la MINUSTAH s'applique aussi aux biens, fonds et avoirs des États participants dans le cadre des contingents nationaux en service à la MINUSTAH comme prévu au paragraphe 4 du présent Accord. Le Gouvernement reconnaît en particulier à la MINUSTAH le droit :

- a) D'importer, en franchise et sans restriction aucune, le matériel et les approvisionnements, les fournitures, les carburants et autres biens destinés à son usage exclusif et officiel ou à la revente dans les économats prévus ci-après;
- b) De créer, d'entretenir et de gérer, à son siège, dans ses camps et dans ses postes, des économats destinés à ses membres mais non au personnel recruté localement. Ces économats peuvent offrir des produits de consommation et autres articles précisés d'avance. Le Représentant spécial prend toutes mesures nécessaires pour empêcher l'utilisation abusive de ces économats, ainsi que la vente ou la revente des produits en question à des personnes autres que des membres de la MINUSTAH, et examine avec bienveillance les observations ou demandes du Gouvernement relatives au gérance ces économats;
- c) De dédouaner, en franchise et sans restriction aucune, le matériel et les approvisionnements, fournitures, carburants et autres biens destinés à son usage exclusif et officiel ou à la revente dans les économats prévus ci-dessus;
- d) De réexporter ou de céder de toute autre manière le matériel encore utilisable, et tous les approvisionnements, fournitures, carburants et autres biens non consommés ainsi importés ou dédouanés et non transférés ou autrement cédés, à des modalités et conditions préalablement convenues, aux autorités locales compétentes de l'État d'Haïti ou

G
F_s AC



à une entité désignée par celles-ci.

La MINUSTAH et le Gouvernement conviendront d'une procédure mutuellement satisfaisante, notamment en matière d'écritures, pour que les opérations d'importation, de dédouanement, de transfert ou d'exportation s'accomplissent dans les meilleurs délais.

V. FACILITÉS ACCORDÉES À LA MINUSTAH ET SES CONTRACTANTS

Locaux requis pour les activités opérationnelles et administratives de la MINUSTAH

16. Le Gouvernement fournira à la MINUSTAH, à titre gracieux et en accord avec le Représentant spécial, les emplacements pour son siège, ses camps et autres locaux nécessaires pour la conduite de ses activités opérationnelles et administratives. Sans préjudice, tous ces locaux seront inviolables et soumis à l'autorité et au contrôle exclusif de l'Organisation des Nations Unies. Le Gouvernement garantira le libre accès à ces locaux.

17. Le Gouvernement s'engage à aider de son mieux la MINUSTAH à obtenir ou à lui fournir, s'il y a lieu, l'eau, l'électricité et les autres facilités nécessaires, gratuitement ou, si cela n'est pas possible, aux tarifs les plus favorables, et, en cas d'interruption ou de menaces d'interruption du service, à faire en sorte, dans toute la mesure possible, que les besoins de la MINUSTAH se voient assigner le même rang de priorité que ceux des services gouvernementaux essentiels. Lorsque l'eau, l'électricité et les autres facilités nécessaires ne sont pas fournis gratuitement, la MINUSTAH s'acquittera des montants dus à ce titre suivant des modalités à déterminer en accord avec les autorités compétentes. LA MINUSTAH sera responsable de l'entretien des facilités ainsi fournies.

18. LA MINUSTAH a le droit, le cas échéant, de produire dans ses locaux, ainsi que de transporter et de distribuer, l'électricité qui lui est nécessaire.

19. L'Organisation des Nations Unies est seule habilitée à autoriser des responsables gouvernementaux ou toute autre personne non membre de la MINUSTAH à pénétrer dans ces locaux.

Approvisionnement, fournitures et services et arrangements sanitaires

20. Le Gouvernement consent à accorder, dans les plus brefs délais possible, toutes les autorisations et licences et tous les permis nécessaires à l'importation et à l'exportation d'équipements, d'approvisionnements de fournitures, de matériels et autres biens utilisés exclusivement pour l'usage de la MINUSTAH, même lorsque l'importation ou l'exportation est effectué par des contractants, libre et en franchise de tous droits, frais ou taxes, y compris la taxe sur la valeur ajoutée, s'il s'agit d'achats.

S
AC



21. Le Gouvernement s'engage à aider, dans la mesure du possible, la MINUSTAH à se procurer sur place les équipements, approvisionnements, fournitures, carburants, matériels et autres biens et services nécessaires pour assurer sa subsistance et conduire ses opérations. En ce qui concerne les équipements, approvisionnements, fournitures, matériels et autres biens acquis sur place par la MINUSTAH ou ses contractants, à titre officiel et pour son usage exclusif, le Gouvernement prendra les dispositions administratives requises pour rembourser les droits ou taxes incorporés au prix ou en vue de leur exonération. Le Gouvernement exonérera de taxe à la vente tous les achats effectués sur place, à titre officiel, par la MINUSTAH et ses contractants. Sur la base des observations faites et des informations fournies par le Gouvernement à cet égard, la MINUSTAH évitera que les achats effectués sur place aient un effet préjudiciable sur l'économie locale.

22. Afin de permettre aux contractants, autres que les ressortissants haïtiens résident en Haïti, de fournir adéquatement les services destinés à appuyer la MINUSTAH, le Gouvernement accepte de leur accorder des facilités de sorte qu'ils puissent entrer en Haïti en sortir et qu'ils puissent être rapatriés en période de crise. À cette fin, le Gouvernement délivrera promptement, gratuitement et sans restrictions aux contractants tous les visas, permis ou autorisations nécessaires. Les contractants, autres que les ressortissants haïtiens résidant en Haïti, seront exonérés d'impôt sur les services fournis à la MINUSTAH, y compris l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, les taxes sur la sécurité sociale et autres impôts similaires découlant directement de la prestation de ces services.

23. La MINUSTAH et le Gouvernement collaboreront au fonctionnement des services sanitaires et coopéreront dans toute la mesure possible en matière de santé, en particulier pour ce qui a trait à la lutte contre les maladies transmissibles, conformément aux dispositions des conventions internationales.

Recrutement de personnel local

24. La MINUSTAH peut recruter le personnel local dont elle a besoin. Si le Représentant spécial en fait la demande, le Gouvernement s'engage à faciliter le recrutement par la MINUSTAH de personnels locaux qualifiés et à en accélérer la procédure.

Monnaie

25. Le Gouvernement s'engage à mettre à la disposition de la MINUSTAH, contre remboursement en une devise mutuellement acceptable, les sommes en monnaie locale qui lui seront nécessaires, notamment pour payer les traitements de ses membres, le taux de change le plus favorable à la MINUSTAH étant retenu à cet effet.

VI. STATUT DES MEMBRES DE LA MINUSTAH

Privilèges et immunités

26. Le Représentant spécial, le commandant de la composante militaire de la MINUSTAH et les collaborateurs de haut rang du Représentant spécial dont il peut être convenu avec le Gouvernement jouissent du statut spécifié aux sections 19 et 27 de la Convention, dans la mesure où les privilèges et immunités visés sont ceux que le droit international reconnaît aux envoyés diplomatiques.

27. Les fonctionnaires des Nations Unies qui sont affectés à la composante civile de la MINUSTAH, de même que les Volontaires des Nations Unies qui y sont intégrés, demeurent des fonctionnaires des Nations Unies et peuvent se prévaloir des privilèges et immunités énoncés aux articles V et VII de la Convention.

28. Le personnel de la police civile et le personnel civil autre que les fonctionnaires des Nations Unies dont les noms sont communiqués à cette fin au Gouvernement par le Représentant spécial sont considérés comme des experts en mission au sens de l'article VI de la Convention.

29. Le personnel militaire des contingents nationaux affecté à la composante militaire de la MINUSTAH jouit des privilèges et immunités expressément prévus dans le présent Accord.

30. Sauf disposition contraire du présent Accord, les membres de la MINUSTAH recrutés localement jouissent des immunités concernant les actes accomplis en leur qualité officielle, de l'exonération d'impôt et de l'exemption de toute obligation relative au service national prévues aux alinéas a), b) et c) de la section 18 de la Convention.

31. Les traitements et émoluments que l'Organisation des Nations Unies ou un État participant versent aux membres de la MINUSTAH et les revenus que ceux-ci reçoivent de sources situées à l'extérieur d'Haïti ne sont pas assujettis à l'impôt. Les membres de la MINUSTAH sont également exonérés de tout autre impôt direct, à l'exception des taxes municipales qui frappent les services, ainsi que de tous droits et frais d'enregistrement.

32. Les membres de la MINUSTAH ont le droit d'importer en franchise leurs effets personnels, lors de leur arrivée en et de leur départ d'Haïti. Les lois et règlements relatifs aux douanes et au change sont applicables aux biens personnels qui ne leur sont pas nécessaires, du fait de leur présence en Haïti au service de la MINUSTAH. S'il en est averti à l'avance et par écrit, le Gouvernement accorde des facilités spéciales en vue de l'accomplissement rapide des formalités d'entrée et de sortie pour tous les membres de la MINUSTAH, y compris la composante militaire. Nonobstant le règlement des changes susmentionné, les membres de la MINUSTAH pourront, à leur départ d'Haïti, emporter les sommes dont le Représentant spécial aura certifié qu'elles ont été versées par l'Organisation des Nations Unies ou par un État participant à titre de traitements et d'émoluments et constituent un reliquat raisonnable de ces fonds. Des arrangements

S

AZ



spéciaux seront conclus en vue de mettre en œuvre les présentes dispositions dans l'intérêt du Gouvernement et des membres de la MINUSTAH.

33. Le Représentant spécial coopère avec le Gouvernement et prête toute l'assistance en son pouvoir pour assurer le respect des législations et réglementations douanières et fiscales d'Haïti par les membres de la MINUSTAH, conformément aux dispositions du présent Accord.

Entrée, séjour et départ

34. Le Représentant spécial et les membres de la MINUSTAH, chaque fois qu'il le leur demande, ont le droit d'entrer en Haïti, d'y séjourner et d'en repartir.

35. Le Gouvernement s'engage à faciliter l'entrée en Haïti du Représentant spécial et des membres de la MINUSTAH ainsi que leur sortie, et est tenu au courant de ces mouvements. À cette fin, le Représentant spécial et les membres de la MINUSTAH sont dispensés des formalités de passeport et de visa, ainsi que de l'inspection et des restrictions prévues par les services d'immigration, et du paiement de tous droits ou taxes à l'entrée ou à la sortie du territoire. Ils ne sont pas davantage assujettis aux dispositions régissant le séjour des étrangers en Haïti, notamment aux dispositions relatives à l'enregistrement, mais n'acquiescent pour autant aucun droit de résider ou d'être domiciliés en permanence en Haïti.

36. À l'entrée ou à la sortie du territoire, seuls les titres ci-après sont exigés des membres de la MINUSTAH : a) ordre de mission individuel ou collectif délivré par le Représentant spécial ou par les autorités compétentes de tel ou tel État participant, ou sous l'autorité de l'un ou des autres; b) carte d'identité personnelle délivrée conformément au paragraphe 37 du présent Accord, si ce n'est à la première entrée, pour laquelle le laissez-passer des Nations Unies, le passeport national ou la carte d'identité personnelle délivrée par l'Organisation des Nations Unies ou par les autorités compétentes d'un État participant peut tenir lieu de la carte d'identité susmentionnée.

Identification

37. Le Représentant spécial délivre à chacun des membres de la MINUSTAH, avant ou dès que possible après sa première entrée sur le territoire, de même qu'à chacun des membres du personnel recruté localement et des contractants, une carte d'identité numérotée indiquant son nom et comportant une photographie du porteur. Sous réserve des dispositions du paragraphe 36 du présent Accord, ladite carte d'identité est le seul document qu'un membre de la MINUSTAH peut être tenu de produire.

38. Les membres de la MINUSTAH, de même que ceux du personnel recruté localement, et les contractants sont tenus de présenter, mais non de remettre, leur carte d'identité de la MINUSTAH à tout agent habilité du Gouvernement qui en fait la demande.

S
F 9 AC



Uniformes et armes

39. Dans l'exercice de leurs fonctions officielles, les membres militaires des Nations Unies et le personnel de la police civile de la MINUSTAH, portent l'uniforme de leur pays d'origine, assorti de l'équipement réglementaire de l'ONU. Les agents du Service de sécurité de l'ONU et les fonctionnaires du Service mobile peuvent porter l'uniforme des Nations Unies. En d'autres circonstances, le Représentant spécial peut autoriser les membres susmentionnés de la MINUSTAH à porter des tenues civiles. Les membres militaires et le personnel de la police civile de la MINUSTAH, de même que les agents du Service de sécurité de l'ONU désignés par le Représentant spécial peuvent détenir et porter des armes dans l'exercice de leurs fonctions, conformément au règlement qui leur est applicable. Ceux qui portent des armes dans l'exercice de leurs fonctions autre que ceux en service de protection rapproché devront porter l'uniforme dans l'exercice de leurs fonctions.

Permis et autorisations

40. Le Gouvernement convient de reconnaître, sans qu'il doive être acquitté de taxe ou de redevance à ce titre, la validité d'un permis ou d'une autorisation délivrés par le Représentant spécial à l'un quelconque des membres de la MINUSTAH (membres du personnel recruté localement compris), et habilitant l'intéressé à utiliser les moyens de transport de la MINUSTAH ou à exercer une profession ou un métier quels qu'ils soient dans le cadre du fonctionnement de la MINUSTAH, étant entendu qu'aucun permis de conduire un véhicule ne sera délivré à quiconque n'est pas déjà en possession du permis voulu, en cours de validité.

41. Le Gouvernement convient de reconnaître comme valides et, le cas échéant, à valider gratuitement et sans restrictions, les licences et certificats délivrés par les autorités compétentes d'autres États en ce qui concerne les aéronefs et navires, y compris ceux utilisés par des contractants exclusivement pour le compte de la MINUSTAH. Sans préjudice de la disposition précédente, le Gouvernement consent en outre à accorder promptement, gratuitement et sans restrictions, les autorisations, licences et certificats requis pour l'acquisition, l'utilisation, l'exploitation et l'entretien d'aéronefs et de navires.

42. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 39, le Gouvernement convient en outre de reconnaître, sans qu'il doive être acquitté de taxe ou de redevance à ce titre, la validité d'un permis ou d'une autorisation délivrés par le Représentant spécial à l'un quelconque des membres de la MINUSTAH, et habilitant l'intéressé à porter ou à utiliser des armes à feu ou des munitions dans le cadre du fonctionnement de la MINUSTAH.



Police militaire, arrestation et remise des personnes arrêtées
et assistance mutuelle

43. Le Représentant spécial prend toutes les mesures appropriées pour assurer le maintien de l'ordre et de la discipline parmi les membres de la MINUSTAH ainsi que parmi le personnel recruté localement. À cette fin, des personnels désignés par lui assurent la police dans les locaux de la MINUSTAH et dans les zones où ses membres sont déployés. De tels personnels ne peuvent être mis en place ailleurs qu'en vertu d'arrangements conclus avec le Gouvernement et en liaison avec lui dans la mesure où cela est nécessaire pour maintenir l'ordre et la discipline parmi les membres de la MINUSTAH.

44. La police militaire de la MINUSTAH a le droit de mettre en état d'arrestation les membres militaires de la MINUSTAH. Les membres militaires arrêtés en dehors de la zone où est déployé leur contingent sont conduits auprès du commandant de celui-ci afin qu'il prenne les mesures disciplinaires qui s'imposent. Les personnels visés au paragraphe 43 ci-dessus peuvent également mettre en état d'arrestation toute autre personne dans les locaux de la MINUSTAH. Ils la remettent sans retard à l'autorité compétente du Gouvernement la plus proche, pour que les mesures voulues soient prises en ce qui concerne l'infraction commise ou les troubles causés dans lesdits locaux.

45. Sous réserve des dispositions des paragraphes 26 et 28, les autorités du Gouvernement peuvent mettre en état d'arrestation tout membre de la MINUSTAH :

a) À la demande du Représentant spécial; ou

b) Lorsque l'intéressé est appréhendé au moment où il commet ou tente de commettre une infraction. L'intéressé est remis sans retard, en même temps que toutes armes ou tous autres objets saisis, au représentant compétent de la MINUSTAH le plus proche, après quoi les dispositions du paragraphe 51 s'appliquent *mutatis mutandis*.

46. Lorsqu'une personne est mise en état d'arrestation en vertu du paragraphe 44 ou de l'alinéa b) du paragraphe 45, la MINUSTAH ou le Gouvernement, selon le cas, peuvent procéder à un interrogatoire préliminaire mais ne doivent pas retarder la remise de l'intéressé. Après celle-ci, l'intéressé peut, sur demande, être mis à la disposition de l'autorité qui a procédé à l'arrestation, pour subir de nouveaux interrogatoires.

47. LA MINUSTAH et le Gouvernement se prêtent mutuellement assistance pour la conduite de toutes enquêtes nécessaires concernant les infractions contre les intérêts de l'une ou de l'autre, ou des deux, pour la production des témoins et pour la recherche et la production des preuves, y compris la saisie, et, s'il y a lieu, la remise de pièces et objets se rapportant à l'infraction. La remise des pièces et objets saisis peut toutefois être subordonnée à leur restitution dans les conditions déterminées par l'autorité qui procède à cette remise. Chacune des deux autorités notifie à l'autre la décision intervenue dans toute affaire dont l'issue peut intéresser cette autre autorité, ou qui a donné lieu à la remise de personnes arrêtées, conformément aux dispositions des paragraphes 44 à 46.

S₁₁ Ac



Sécurité

48. Le Gouvernement veillera à ce que les dispositions de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé soient appliquées concernant la MINUSTAH, ses biens, ses avoirs et ses membres. Plus particulièrement :

i) Le Gouvernement prendra toutes mesures appropriées pour assurer la sécurité des membres de la MINUSTAH. Il prendra notamment toutes les dispositions voulues pour protéger les membres de la MINUSTAH, leur matériel et leurs locaux contre toute attaque ou action qui les empêcherait d'accomplir leur mission, et ce, sans préjudice du fait que ces locaux sont inviolables et soumis au contrôle et à l'autorité exclusifs des Nations Unies.

ii) Lorsque des membres de la MINUSTAH sont capturés ou arrêtés dans l'exercice de leurs fonctions, et que leur identité est établie, ils ne seront soumis à aucun interrogatoire, mais seront immédiatement libérés et remis aux Nations Unies ou à d'autres autorités compétentes. Jusqu'à leur libération, ces fonctionnaires seront traités conformément aux normes universellement reconnues des droits de l'homme, ainsi qu'aux principes et à l'esprit des Conventions de Genève de 1949.

iii) Le Gouvernement intègre les infractions pénales de droit interne passibles de peines proportionnelles à leur gravité, les actes ci-après :

a) Le meurtre, l'enlèvement ou toute autre atteinte à la personne ou à la liberté de tout membre de la MINUSTAH;

b) Une attaque violente contre les locaux officiels, le domicile privé ou les moyens de transport de tout membre de la MINUSTAH de nature à mettre en danger sa vie ou sa liberté;

c) La menace de commettre une telle attaque dans le but de contraindre une personne physique ou morale à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir;

d) La tentative de commettre une telle attaque;

e) Tout acte constituant une participation, ou une complicité à une telle attaque, ou à une tentative d'une telle attaque, ainsi que tout acte constituant l'organisation ou l'ordonnance d'une telle attaque.

iv) Le Gouvernement établira sa compétence à poursuivre les infractions visées ci-dessus à l'alinéa iii) du paragraphe 48 :

a) lorsque le crime est commis sur son territoire,

b) lorsque l'auteur présumé est un ressortissant du pays ;

RC



c) lorsque l'auteur présumé, autre qu'un membre de la MINUSTAH, est présent sur son territoire, à moins qu'il n'ait été extradé vers l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise, vers l'État dont il est ressortissant, vers l'État où il réside habituellement, s'il est apatride, ou vers l'État dont la victime est ressortissante.

v) Le Gouvernement veillera à ce que soient poursuivies sans exception et sans délai les personnes accusées d'actes visés ci-dessus, à l'alinéa iii) du paragraphe 48 et présentes sur son territoire (à moins que le Gouvernement ne les extradé), ainsi que les personnes relevant de sa compétence pénale qui sont accusées d'autres actes touchant la MINUSTAH ou ses membres, dès lors que ces mêmes actes, commis contre des forces du Gouvernement ou contre la population civile, auraient donné lieu à des poursuites pénales.

49. À la demande du Représentant spécial, le Gouvernement assure la sécurité voulue pour la protection de la MINUSTAH, de ses biens et de ses membres pendant l'exercice de leurs fonctions.

Juridiction

50. Tous les membres de la MINUSTAH, y compris le personnel recruté localement, jouissent de l'immunité de juridiction à raison de tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles (y compris leurs paroles et écrits). Cette immunité continuera d'avoir effet même lorsqu'ils ne seront plus membres de la MINUSTAH ou employés par elle et après que les autres dispositions du présent Accord auront expiré.

51. S'il estime qu'un membre de la MINUSTAH a commis une infraction pénale, le Gouvernement en informe le Représentant spécial dans les meilleurs délais et lui présente tous éléments de preuve en sa possession sous réserve des dispositions du paragraphe 26 :

a) Si l'accusé est membre de la composante civile ou membre civil de la composante militaire, le Représentant spécial procède à tout complément d'enquête nécessaire et le Gouvernement et lui-même décident d'un commun accord si des poursuites pénales doivent être intentées contre l'intéressé. Faute d'un tel accord, la question sera réglée comme prévu au paragraphe 57 du présent Accord;

b) Les membres militaires de la composante militaire de la MINUSTAH sont soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont ils sont ressortissants pour toute infraction pénale qu'ils pourraient commettre en Haïti.

52. Si une action civile est intentée contre un membre de la MINUSTAH devant un tribunal d'Haïti, notification en est faite immédiatement au Représentant spécial, qui fait savoir au tribunal si l'affaire a trait ou non aux fonctions officielles de l'intéressé :

2) Si le Représentant spécial certifie que l'affaire a trait aux fonctions officielles de l'intéressé, il est mis fin à l'instance et les dispositions du paragraphe 55 du présent Accord trouvent application;

S
F 13 AK



b) Si le Représentant spécial certifie que l'affaire n'a pas trait aux fonctions officielles de l'intéressé, l'instance suit son cours. Si le Représentant spécial certifie qu'un membre de la MINUSTAH n'est pas en mesure, par suite soit de ses fonctions officielles, soit d'une absence régulière, de défendre ses intérêts, le tribunal, sur la demande de l'intéressé, suspend la procédure jusqu'à la fin de l'indisponibilité, mais pour une période n'excédant pas quatre-vingt dix jours. Les biens d'un membre de la MINUSTAH ne peuvent être saisis en exécution d'une décision de justice si le Représentant spécial certifie qu'ils sont nécessaires à l'intéressé pour l'exercice de ses fonctions officielles. La liberté individuelle d'un membre de la MINUSTAH ne peut faire l'objet d'aucune restriction à l'occasion d'une cause civile, que ce soit pour exécuter une décision de justice, pour obliger à faire une révélation sous la foi du serment ou pour toute autre raison.

Décès de membres

53. Le Représentant spécial a le droit de prendre les dispositions voulues en ce qui concerne la dépouille d'un membre de la MINUSTAH décédé en Haïti ainsi qu'en ce qui concerne les effets de celui-ci se trouvant en territoire haïtien conformément aux pratiques de l'Organisation des Nations Unies en la matière.

VII. LIMITATIONS DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

54. Les demandes d'indemnisation présentées au titre de la responsabilité civile en cas de pertes ou dommages matériels ou de préjudice corporel, maladie ou décès liés à la MINUSTAH ou directement imputables à celle-ci (à l'exception des pertes, dommages ou préjudices imputables à des impératifs opérationnels) qui ne pourront être réglées conformément aux procédures internes de l'Organisation des Nations Unies le seront par celle-ci conformément aux dispositions de l'article 55 du présent Accord, à condition que les demandes soient présentées dans un délai de six mois à compter du moment où la perte, le dommage ou le préjudice corporel s'est produit ou, si le demandeur n'avait pas et ne pouvait raisonnablement avoir connaissance de la perte ou du préjudice, à compter du moment où il les a constatés, mais en aucun cas après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la fin du mandat de la MINUSTAH. Une fois sa responsabilité établie, conformément aux dispositions du présent Accord, l'Organisation des Nations Unies versera une indemnisation, sous réserve des limitations financières approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 52/247 du 26 juin 1998.

VIII. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

55. Sauf disposition contraire du paragraphe 57, une commission permanente des réclamations créée à cet effet statue sur tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé, qui ne se rapporte pas à des dommages imputables aux impératifs opérationnels de la MINUSTAH, auquel la MINUSTAH ou l'un de ses membres est partie et à l'égard duquel les tribunaux d'Haïti n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent Accord. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement

S
F
AZ



nomment chacun un membre de la commission; le président est désigné d'un commun accord par le Secrétaire général et le Gouvernement. Faut pour les deux parties de s'entendre sur la nomination du président dans un délai de trente jours à compter de la nomination du premier membre de la commission, le Président de la Cour internationale de Justice peut, à la demande de l'une des parties, nommer le président. Toute vacance à la commission est pourvue selon la méthode prévue pour la nomination initiale, le délai de trente jours prescrit ci-dessus commençant à courir à la date de vacance de la présidence. La commission définit ses propres procédures, étant entendu que deux membres, quels qu'ils soient, constituent le quorum dans tous les cas (sauf pendant les trente jours qui suivent la survenance d'une vacance) et que toutes les décisions nécessitent l'approbation de deux quelconque des membres. Les sentences de la commission ne sont pas susceptibles d'appel. Les sentences de la commission sont notifiées aux parties et, si elles sont rendues contre un membre de la MINUSTAH, le Représentant spécial ou le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies n'épargne aucun effort pour en assurer l'exécution.

56. Tout différend relatif aux conditions d'emploi et de travail du personnel recruté localement sera réglé suivant les procédures administratives que fixera le Représentant spécial.

57. Tout différend portant sur l'interprétation ou l'application du présent Accord entre la MINUSTAH et le Gouvernement sera soumis à un tribunal composé de trois arbitres, à moins que les parties n'en décident autrement. Les dispositions relatives à la constitution de la commission des réclamations ainsi qu'à ses procédures s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la constitution et aux procédures du tribunal. Les décisions du tribunal ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire pour les deux parties.

58. Toute contestation entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement portant sur l'interprétation ou l'application des présentes dispositions et soulevant une question de principe concernant la Convention sera soumise à la procédure prévue à la section 30 de la Convention.

IX. AVENANTS

59. Le Représentant spécial et le Gouvernement peuvent conclure des avenants au présent Accord.

X. LIAISON

60. Le Représentant spécial ou le commandant de la Force et le Gouvernement prennent des mesures propres à assurer entre eux une liaison étroite à tous les niveaux.



XI. DISPOSITIONS DIVERSES

61. Le Gouvernement sera responsable en dernier ressort de l'octroi et de la mise en oeuvre par les autorités locales compétentes des privilèges, immunités et droits conférés par le présent Accord à la MINUSTAH, ainsi que des facilités que l'Haïti s'engage à lui fournir à ce titre.

62. Le présent Accord entrera en vigueur à la date de sa signature par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou en son nom et par le Gouvernement.

63. Le présent Accord restera en vigueur jusqu'au départ du dernier élément de la MINUSTAH, à l'exception :

a) Des dispositions des paragraphes 50, 57 et 58, qui resteront en vigueur.

b) Des dispositions des paragraphes 54 et 55, qui resteront en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur toutes les réclamations faites conformément aux dispositions du paragraphe 54.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, plénipotentiaire à ce dûment autorisé du Gouvernement et représentant officiel de l'Organisation des Nations Unies, ont au nom des parties signé le présent Accord.

ANEXO B
EXTRATO MOU MINUSTAH (2004)



MEMORANDO DE ENTENDIMENTO
Entre
AS NAÇÕES UNIDAS E O GOVERNO DO BRASIL
Fornecendo

Continuação do Memorando de Entendimento Brasil-Nações Unidas/MINUSTAH.

**RECURSOS PARA A MISSÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI**

Considerando que a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi estabelecida consoante com a Resolução S/RES/1542 (2004) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 30 de abril de 2004.

Considerando que, mediante a solicitação das Nações Unidas, o Governo do Brasil (doravante denominado Governo) concordou em contribuir com pessoal, equipamento e serviços para uma Base Administrativa, um Batalhão de Infantaria do Exército, e um Batalhão de Fuzileiros Navais (-) para auxiliar a MINUSTAH a cumprir seu mandato,

Considerando que as Nações Unidas e o Governo desejam estabelecer os termos e as condições da contribuição.

Assim, a partir de agora, as Nações Unidas e o Governo (doravante denominados *coletivamente* como as Partes):

Artigo 1

Definições

1. Para fins deste Memorando de Entendimento, as definições serão as listadas no Anexo F.

Artigo 2

Documentos que constituem o Memorando de Entendimento

2.1 Este documento, incluindo seus Anexos, constitui o Memorando de Entendimento completo (doravante denominado como “MOU”) entre as Partes para a provisão de pessoal, equipamentos e serviços em apoio à MINUSTAH.

2.2 Anexos

Anexo A: Pessoal

- 1 - Exigências
- 2 - Reembolso
- 3 - Condições gerais para o pessoal

Apêndice 1 ao Anexo A: Kit Individual - Específico para a Missão

Anexo B: Equipamento Principal fornecido pelo Governo

- 1 - Exigências e taxas de reembolso
- 2 - Condições gerais para o equipamento principal
- 3 - Procedimentos de verificação e controle
- 4 - Transporte
- 5 - Fatores de uso na missão
- 6 - Perdas e danos
- 7 - Equipamentos especiais

Anexo C: Auto-sustento fornecido pelo Governo

- 1 - Exigências e taxas de reembolso
- 2 - Condições Gerais para o auto-sustento
- 3 - Procedimentos de verificação e controle
- 4 - Transporte
- 5 - Fatores da missão
- 6 - Perdas e danos

Anexo D: Padrões de Desempenho para Equipamentos Principais

Anexo E: Padrões de Desempenho para Auto-sustento

Anexo F: Definições

Anexo G: Diretrizes para Contribuintes com Tropas (Este Anexo é específico de cada missão e não está incluído no presente documento. É distribuído separadamente.)

Artigo 3 **Objetivo**

3. O Objetivo deste MOU é estabelecer os termos e as condições administrativos, logísticos e financeiros que regem a contribuição de pessoal, equipamentos e serviços fornecidos pelo Governo em apoio à MINUSTAH.

Artigo 4 **Aplicação**

4. O Presente MOU será aplicado em conjunto com as Diretrizes¹ para contribuintes com tropas (Aide-Mémoire).

Artigo 5 **Contribuição do Governo**

5.1 O Governo contribuirá para a MINUSTAH com o pessoal especificado no Anexo A. Qualquer efetivo acima do nível indicado neste MOU será responsabilidade nacional e não estará sujeito a reembolso ou qualquer tipo de apoio por parte das Nações Unidas.

5.2 O Governo contribuirá para a MINUSTAH com o equipamento principal especificado no Anexo B. O Governo deve se certificar que o equipamento principal e o equipamento de apoio relacionado atendam às especificações de desempenho especificadas no Anexo D pela duração de seu emprego na MINUSTAH.

Qualquer equipamento além do indicado neste MOU será responsabilidade nacional e não estará sujeito a reembolso ou qualquer tipo de apoio por parte das Nações Unidas.

5.3 O Governo contribuirá para a MINUSTAH com o equipamento de apoio O Governo deve se certificar que o equipamento de apoio e os artigos de consumo atendam às

especificações de desempenho especificadas no Anexo E pela duração de seu emprego na MINUSTAH. Qualquer equipamento além do indicado neste MOU será responsabilidade nacional e não estará sujeito a reembolso ou qualquer tipo de apoio por parte das Nações Unidas.

Artigo 6

Reembolso e apoio por parte das Nações Unidas

6.1 As Nações Unidas reembolsarão o Governo quanto ao pessoal fornecido de acordo com este MOU, segundo as taxas estabelecidas no Artigo 2 do Anexo A.

6.2 As Nações Unidas reembolsarão Governo pelo equipamento principal, conforme especificado no Anexo B. O reembolso pelo equipamento principal será reduzido no caso de não atendimento aos padrões de desempenho especificados no Anexo D ou no caso de redução na relação de equipamentos.

6.3 As Nações Unidas reembolsarão Governo pelas provisões artigos e serviços de auto-sustento, segundo as taxas e os níveis estabelecidos no Anexo C. O reembolso pelo auto-sustento será reduzido no caso de o contingente não atender aos padrões de desempenho especificados no Anexo E ou no caso de redução no nível de auto-sustento.

6.4 O reembolso por despesas com tropas continuará a índices plenos até a partida do efetivo.

6.5 O reembolso por equipamentos principais entrará em vigor a índices plenos até a data da cessação das operações pelas tropas do país contribuinte ou o término da missão sendo, a partir de então, calculado em 50% das taxas acordadas neste MOU, até a data da partida do equipamento.

6.6 O reembolso por auto-sustento entrará em vigor a índices plenos até a data da cessação das operações pelas tropas do país contribuinte ou o término da missão sendo, a partir de então, calculado em 50% das taxas acordadas neste MOU, calculado com base no real efetivo remanescente até que todo o efetivo do contingente tenha deixado a área da missão.

6.7 Quando as Nações Unidas negocia um contrato para a repatriação de equipamentos e o transportador excede o prazo de carência de 14 dias após a data prevista de chegada, o país contribuinte será reembolsado pelas Nações Unidas pelos índices de Dry Lease da data prevista para chegada até a data real de chegada.

Artigo 7

Condições Gerais

7. As Partes concordam que a contribuição pelo Governo, assim como o apoio pelas Nações Unidas, serão governados pelas Condições Gerais estabelecidas nos Anexos relevantes.

Artigo 8

Condições Específicas

8.1 Fator de Condicionante Ambiental: 1,1%

8.2 Fator de Intensidade de Operações: 1,3%

8.3 Fator de Ação Hostil/Baixa Forçada: 1,0%

8.4 Transporte Marginal: A distância entre o porto de embarque no país de origem e o porto de entrada na área da missão é estimada em 4.118 milhas. O fator é estabelecido em 1,75% das taxas de reembolso.

8.5 Os locais abaixo especificados são acordados como localidade de origem e porto de entrada e de saída para fins de acerto de transporte referentes ao movimento de tropas e de equipamentos.

Tropas:

Aeroporto/Porto de entrada e saída: Porto Alegre, Brasil (no país contribuinte)

Aeroporto/Porto de entrada e saída: Porto-Príncipe, Haiti (na área de operações)

Observação: As tropas podem retornar para outra localidade estabelecida pelo país contribuinte; entretanto, o custo máximo para as Nações Unidas será o custo do local de origem acordado. Quando, em uma rotaçãõ, as tropas partem de um porto de embarque diferente, este novo local passa a ser o porto de entrada acordado para estas tropas.

Equipamentos:

Localidade de Origem: Porto Alegre, Brasil

Porto de entrada e saída: Porto Alegre, Brasil (no país contribuinte)

Porto de entrada e saída: Porto-Príncipe, Haiti (na área de operações)

Artigo 9

Queixas de Terceiros

9. As Nações Unidas serão responsáveis por lidar com quaisquer queixas de terceiros a respeito de perdas de ou danos a bens de sua propriedade, de mortes ou ferimentos, os quais tenham sido causados por pessoal ou equipamento fornecido pelo Governo na execução de serviços ou qualquer outra atividade ou

operação regulada por este MOU. Entretanto, no caso de perda, dano, morte ou ferimento causados por extrema negligência ou por má conduta intencional do pessoal fornecido pelo Governo, o Governo será responsabilizado por tais demandas.

Artigo 10 **Recuperação**

10.O Governo reembolsará as Nações Unidas por perda ou dano a equipamentos próprios das Nações Unidas, causados por pessoal ou equipamento fornecido pelo Governo se tal perda ou dano (a) ocorrer fora da execução dos serviços ou qualquer outra atividade ou operação regulada por este MOU, ou (b) for originado ou resultar de extrema negligência ou má conduta intencional do pessoal fornecido pelo Governo.

Artigo 11 **Acordos Suplementares**

11. As Partes podem incluir acordos suplementares por escrito ao presente MOU.

Artigo 12 **Emendas**

12. Qualquer uma das partes pode dar início a uma revisão do nível de contribuição sujeito a reembolso por parte das Nações Unidas ou do nível de apoio nacional para garantir a compatibilidade com as exigências operacionais da missão e do Governo. O presente MOU somente pode sofrer emendas mediante acordo por escrito do Governo e das Nações Unidas.

Artigo 13

Estabelecimento de Disputas

13.1 A MINUSTAH estabelecerá um mecanismo dentro da missão para discutir e resolver, amigavelmente e por meio de negociação, com espírito de cooperação, diferenças que advenham da aplicação deste MOU. Este mecanismo será composto de duas instâncias de resolução de disputas:

(a) Primeira instância: O Diretor Administrativo da Missão² (CAO) e o Comandante do Contingente tentarão chegar a um acordo negociado da disputa, e (b) Segunda Instância: Caso as negociações em primeira instância, um representante da Missão Permanente do Estado-Membro e o Subsecretário-Geral, Departamento de Operações de Paz, ou seu representante tentará, a pedido de qualquer das Partes, chegar ao estabelecimento de um acordo para a disputa.

13.2 Disputas que não tenham sido resolvidas conforme previsto no parágrafo 13.1 acima poderão ser encaminhadas a um conciliador ou mediador aceito por ambas as Partes, apontado pelo Presidente da Corte Internacional de Justiça, falho o qual a disputa pode ser submetida a arbítrio mediante pedido de qualquer das Partes. Cada Parte indicará um árbitro e ambos os árbitros indicarão um terceiro, que será o presidente da mesa. Se, ao cabo de trinta dias da data do requerimento, alguma das partes não tenha apontado um árbitro ou, ao cabo de trinta dias da indicação dos árbitros, o terceiro árbitro não tenha sido indicado, qualquer uma das Partes pode solicitar ao Presidente da Corte Internacional de Justiça que indique um árbitro. O procedimento para o arbítrio será ficado pelos árbitros e cada Parte custeará suas próprias despesas. A decisão do árbitro deve conter uma exposição de motivos nas quais esteja baseada e deverá ser aceita pelas Partes

como a solução final da disputa. Os árbitros não terão autoridade para imputar benefícios ou prejuízos punitivos.

Artigo 14 **Entrada em Ação**

14. O presente MOU entrará em vigor em 01 de junho de 2004. As obrigações financeiras das Nações Unidas com respeito às taxas de reembolso de pessoal, equipamento principal e auto-sustento iniciam-se na data de chegada do pessoal ou do equipamento à área da missão e permanecerá em vigor até a data na qual o pessoal e o equipamento em uso deixem a área da missão estabelecida em um plano de retirada previamente acordado ou a data de partida efetiva cujo atraso seja atribuído às Nações Unidas.

Artigo 15 **Término**

15. As modalidades de término serão conforme acordadas pelas Partes, segundo consulta entre as Partes.

EM TESTEMUNHO DO QUE, as Nações Unidas e o Governo do Brasil assinaram este Memorando de Entendimento.

Assinado em Nova York, em _____ em duas vias originais na língua inglesa.

Pelas Nações Unidas Pelo governo do Brasil.

Ms. Jane Holl Lute H. E. Ronaldo Mota Sardenberg

Assistente do Secretário-Geral Representante Permanente

Para Operações de Paz Missão Permanente do Brasil

Nas Nações Unidas

**Anexo A ao MOU
PESSOAL**

1- Exigências

**1. O Governo concorda em fornecer o seguinte efetivo:
Para o período a iniciar-se em 01 Jun 04:**

Unidade/Subunidade	Qtd	Função
EM do QG da Missão	10	Of EM
Total	10	

Unidade/Subunidade	Qtd	Função
Btl Inf (EB)	766	
Total	766	

Unidade/Subunidade	Qtd	Função
Gpt Op Fuz Nav (MB)	235	
Total	235	

Unidade/Subunidade	Qtd	Função
Ba Adm	199	
TOTAL	199	

Observação: O governo pode prover pessoal adicional a título de “Contingente Nacional de Comando” (NCE) ou “Contingente Nacional de Apoio” (NSE) a suas próprias custas. Não haverá pagamento para os gastos com a tropa, rotação ou auto-suficiência e nenhuma responsabilidade legal por parte das Nações Unidas para o pessoal NSE.

Anexo B-1 ao MOU
Equipamento Principal Fornecido pelo Governo
MINUSTAH - Base Administrativa - Brasil
1 - Necessidades
Método de reembolso: Wet lease
Para o período a iniciar-se em 01Jun04

Item Eqp	Qtd	Valor Mensal US\$ Fatores Exclusivos	Valor Mensal US\$ Fatores Inclusivos	Reembolso Mensal Total Fatores Inclusivos
----------	-----	--	--	---

Contêineres				
Reserva de Armamento	1	256,00	263,00	263,00
Outros	6	70,00	71,84	431,04
Escritório	7	696,00	715,00	5.011,16
				Subtotal: 5.705,20

Viaturas de Apoio (modelo militar)				
Ambulância	1	1.105,00	1.139,33	1.139,33
Meio Mnt Vtr	1	1.194,00	1.233,84	1.233,84
Vtr Utilitária (6 a 10 Ton)	5	1.986,00	2.059,54	10.297,70
Vtr Utilitária (Tipo jeep < 1,5 Ton)	16	1.061,00	1.103,95	17.663,20
Caminhão pipa (< 10.000 l)	1	1.787,00	1.852,01	1.852,01
Caminhão guincho (> 5 Ton)	1	3.740,00	3.870,01	3.870,01
Caminhão frigorífico (>20´´)	1	799,00	821,42	821,42
Caminhão tanque (>10.000 l)	1	1.579,00	1.638,63	1.638,63
Reboque blindado (Reb > 40 Ton)	1	2.093,00	2.173,83	2.173,83
				Subtotal: 40.689,97

Veículos de Engenharia				
Motoniveladora média (D6&7)	1	2.334,00	2.424,82	2.424,82
Escavadeira	1	1.647,00	1.711,50	1.711,50
Carregadeira leve	1	1.550,00	1.612,87	1.612,87
Patrola	1	2.130,00	2.216,40	2.216,40
Trator industrial leve (uso geral)	1			
Caminhão basculante	1			

Anexo B-2 ao MOU
Equipamento Principal Fornecido pelo Governo
MINUSTAH – Batalhão Haiti – Brasil
1 – Necessidades
Método de reembolso: Wet lease
Para o período a iniciar-se em 01 Jun 04

(continua)

Item de Equipamento	Qtd	Valor Mensal US\$ Fatores Exclusivos	Valor Mensal US\$ Fatores Inclusivos	Reembolso Mensal Total Fatores Inclusivos
Contêineres				
Outros	20	70,00	71,84	1.436,80
				Subtotal: 1.436,80
Veículos de Combate				
APC (Urutu) – Armado – Classe II	12	6.071,00	6.296,38	75.556,56
				Subtotal: 75.556,56
Viaturas de Apoio (modelo militar)				
Ambulância	2	1.105,00	1.139,33	2.278,66
Vtr Utilitária (6 a 10 Ton)	10	1.986,00	2.059,54	20.595,40
Vtr Utilitária (Tipo jipe < 1,5 Ton)	38	1.061,00	1.103,95	41.950,10
Caminhão pipa (< 10.000 l)	1	1.787,00	1.852,01	1.852,01
Caminhão frigorífico (>20`´)	1	799,00	821,42	821,42
Caminhão tanque (>10.000 l)	1	1.579,00	1.638,63	1.638,63
				Subtotal: 69.136,22
Equipamento de Manuseio de Carga				
Empilhadeira pesada	1	1.583,00	1.641,29	1.641,29
				Subtotal: 1.641,29
Trailers				
Eixo simples carga leve	21	90,00	93,24	1.958,04
Trailer de água (até 2000l)	2	417,00	433,98	867,96
				Subtotal: 2.826,00
Armamento				
Metralhadora (11 a 15 mm)	1	62,00	63,69	127,38

(conclusão)

Item de Equipamento	Qtd	Valor Mensal US\$ Fatores Exclusivos	Valor Mensal US\$ Fatores Inclusivos	Reembolso Mensal Total Fatores Inclusivos
Metralhadora (até 10 mm)	12	38,00	39,07	468,84
Morteiro (61 a 82 mm)	4	50,00	51,40	205,60
Morteiro (até 60 mm)	16	12,00	12,38	198,08
Subtotal: 999,90				
Equipamento de Engenharia				
Usina de tratamento de água, acima de 2.000lph, armazenagem até 20.000l	3	2.118,00	2.199,75	6.559,25
Subtotal: 6.559,25				
Geradores Elétricos – Estacionários e Móveis				
Gerador 41KVA a 50KVA	3	588,00	606,00	1.818,00
Gerador 76KVA a 75KVA	9	679,00	699,50	6.295,50
Subtotal: 8.113,50				
Equipamento Médico e Odontológico				
Hospital Nível 1	3	1.192,00	1.226,77	3.680,31
Subtotal: 3.680,31				
Wet Lease Total: 169.989,83				

ANEXO C

EXTRATO MOU MINUSTAH – BRABATT 2 (2011)



MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

Between

THE UNITED NATIONS AND THE GOVERNMENT OF BRAZIL

Contributing

RESOURCES TO UNITED NATIONS STABILIZATION MISSION IN HAITI

Whereas, the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) was established pursuant to the United Nations Security Council resolution S/RES/1542 (2004) of 30 April 2004.

Whereas, at the request of the United Nations, the Government of Brazil (hereinafter referred to as the Government) has agreed to contribute personnel, equipment and services for an Infantry Battalion 2 to assist MINUSTAH to carry out its mandate,

Whereas, the United Nations and the Government wish to establish the terms and conditions of the contribution.

Now therefore, the United Nations and the Government (hereinafter collectively referred to as the Parties) agree as follows:

Article 1

Definitions

1. For the purpose of this Memorandum of Understanding, the definitions listed in Annex F shall apply.

Article 2

Documents constituting the Memorandum of Understanding

- 2.1 This document, including all of its Annexes, constitutes the entire Memorandum of Understanding (hereinafter referred to as the "MOU") between the Parties for the provision of personnel, equipment and services in support of MINUSTAH.

2.2 **Annexes:**

- Annex A: Personnel**
- 1 - Requirements
 - 2 - Reimbursement
 - 3 - General conditions for personnel
Appendix 1 to Annex A: Soldier's Kit – Mission specific recommended requirement
- Annex B: Major Equipment provided by the Government.**
- 1 - Requirements and reimbursement rates
 - 2 - General conditions for major equipment
 - 3 - Verification and control procedures
 - 4 - Transportation
 - 5 - Mission usage factors
 - 6 - Loss or damage
 - 7 - Loss and damage in transit
 - 8 - Special case equipment
 - 9 - Liability for damage to major equipment owned by one troop contributor and used by another troop contributor
Appendix 1 to Annex B – Special Case Reimbursement
Appendix 2 to Annex C: List of items provided by police contributor under self sustainment categories “welfare” and “internet access”
- Annex C: Self-sustainment provided by the Government**
- 1 - Requirements and reimbursement rates
 - 2 - General conditions for self-sustainment
 - 3 - Verification and control procedures
 - 4 - Transportation
 - 5 - Mission related usage factors
 - 6 - Loss or damage
Appendix 1 to Annex C – Self-Sustainment services - distribution of responsibilities
Appendix 2 to Annex C: List of items provided by police contributor under self sustainment categories “welfare” and “internet access”
- Annex D: Principles of verification and performance standards for major equipment provided under the wet/dry lease arrangements**
- Annex E: Principles of verification and performance standards for self-sustainment provided under self-sustainment**
- Annex F: Definitions**
- Annex G: Guidelines (Aide-Mémoire) for Troop-Contributing Countries¹**
- Annex H: United Nations standards of conduct: We are United Nations Peacekeeping Personnel**

¹ Annex G is mission specific and is not included in the present document. It is distributed separately.

DFS/MINUSTAH/BRA/03

Article 3

Purpose

3. The purpose of this MOU is to establish the administrative, logistics and financial terms and conditions to govern the contribution of personnel, equipment and services provided by the Government in support of MINUSTAH.

Article 4

Application

4. The present MOU shall be applied in conjunction with the Guidelines (Aide-Mémoire) for troop-contributors.

Article 5

Contribution of the Government

5.1 The Government shall contribute to MINUSTAH the personnel listed at Annex A. Any personnel above the level indicated in this MOU shall be a national responsibility and thus not subject to reimbursement or other kind of support by the United Nations.

5.2 The Government shall contribute to MINUSTAH the major equipment listed in Annex B. The Government shall ensure that the major equipment and related minor equipment meet the performance standards set out in Annex D for the duration of the deployment of such equipment to MINUSTAH. Any equipment above the level indicated in this MOU shall be a national responsibility and thus not subject to reimbursement or other kind of support by the United Nations.

5.3 The Government shall contribute to MINUSTAH the minor equipment and consumables related to self-sustainment as listed in Annex C. The Government shall ensure that the minor equipment and consumables meet the performance standards set out in Annex E for the duration of the deployment of such equipment to MINUSTAH. Any equipment above the level indicated in this MOU shall be a national responsibility and thus not subject to reimbursement or other kind of support by the United Nations.

Article 6

Reimbursement and support from the United Nations

6.1 The United Nations shall reimburse the Government in respect of the personnel provided under this MOU at the rates stated in Article 2 of Annex A.

6.2 The United Nations shall reimburse the Government for the major equipment provided as listed in Annex B.

DFS/MINUSTAH/BRA/03

The reimbursement for the major equipment shall be reduced in the event that such equipment does not meet the required performance standards set out in Annex D or in the event that the equipment listing is reduced.

6.3 The United Nations shall reimburse the Government for the provision of self-sustainment goods and services at the rates and levels stated at Annex C. The reimbursement for self-sustainment shall be reduced in the event that the contingent does not meet the required performance standards set out in Annex E, or in the event that the level of self-sustainment is reduced.

6.4 Reimbursement for troop costs will continue at full rates until departure of the personnel.

6.5 Reimbursement for major equipment will be in effect at full rates until the date of cessation of operations by a troop-contributor or termination of the mission and thereafter be calculated at 50 per cent of the rates agreed in this MOU until the equipment departure date.

6.6 Reimbursement for self-sustainment will be in effect at full rates until the date of cessation of operations by a troop-contributor or termination of the mission and thereafter be reduced to 50 per cent of the rates agreed in this MOU calculated upon the remaining actual deployed troop strengths until all contingent personnel have departed the mission area.

6.7 When the United Nations negotiates a contract for the repatriation of equipment and the carrier exceeds a 14-day grace period after the expected arrival date, the troop-contributor will be reimbursed by the United Nations at the dry-lease rate from the expected arrival date until the actual arrival date.

Article 7

General conditions

7.1 The parties agree that the contribution of the Government as well as the support from the United Nations shall be governed by the general conditions set out in the relevant Annexes.

Article 7 bis

United Nations standards of conduct

7.2 The Government shall ensure that all members of the Government's national contingent are required to comply with the United Nations standards of conduct set out in annex H to the present memorandum of understanding.

7.3 The Government shall ensure that all members of its national contingent are made familiar with and fully understand the United Nations standards of conduct. To this end, the Government shall, inter alia, ensure that all members of its national contingent receive adequate and effective predeployment training in those standards.

7.4 The United Nations shall continue to provide to national contingents mission-specific training material on United Nations standards of conduct, mission-specific rules

DFS/MINUSTAH/BRA/03

and regulations, and relevant local laws and regulations. Further, the United Nations shall conduct adequate and effective induction training and training during mission assignment to complement predeployment training.

Article 7 ter

Discipline

7.5 The Government acknowledges that the commander of its national contingent is responsible for the discipline and good order of all members of the contingent while assigned to the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). The Government accordingly undertakes to ensure that the Commander of its national contingent is vested with the necessary authority and takes all reasonable measures to maintain discipline and good order among all members of the national contingent to ensure compliance with the United Nations standards of conduct, mission-specific rules and regulations and the obligations towards national and local laws and regulations in accordance with the status-of-forces agreement.

7.6 The Government undertakes to ensure, subject to any applicable national laws, that the Commander of its national contingent regularly informs the Force Commander of any serious matters involving the discipline and good order of members of its national contingent including any disciplinary action taken for violations of the United Nations standards of conduct or mission-specific rules and regulations or for failure to respect the local laws and regulations.

7.7 The Government shall ensure that the Commander of its national contingent receives adequate and effective predeployment training in the proper discharge of his or her responsibility for maintaining discipline and good order among all members of the contingent.

7.8 The United Nations shall assist the Government in fulfilling its requirements under paragraph 3 above by organizing training sessions for commanders upon their arrival in the mission on the United Nations standards of conduct, mission-specific rules and regulations and the local laws and regulations.

7.9 The Government shall use its welfare payments to provide adequate welfare and recreation facilities to its contingent members in the mission.

Article 7 quater

Investigations

7.10 It is understood that the Government has the primary responsibility for investigating any acts of misconduct or serious misconduct committed by a member of its national contingent.

7.11 In the event that the Government has prima facie grounds indicating that any member of its national contingent has committed an act of serious misconduct, it shall

DFS/MINUSTAH/BRA/03

without delay inform the United Nations and forward the case to its appropriate national authorities for the purposes of investigation.

7.12 In the event that the United Nations has prima facie grounds indicating that any member of the Government's national contingent has committed an act of misconduct or serious misconduct, the United Nations shall without delay inform the Government. If necessary to preserve evidence and where the Government does not conduct fact-finding proceedings, the United Nations may, in cases of serious misconduct, as appropriate, where the United Nations has informed the Government of the allegation, initiate a preliminary fact-finding inquiry of the matter, until the Government starts its own investigation. It is understood in this connection that any such preliminary fact-finding inquiry will be conducted by the appropriate United Nations investigative office, including the Office of Internal Oversight Services, in accordance with the rules of the Organization. Any such preliminary fact-finding inquiry shall include as part of the investigation team a representative of the Government. The United Nations shall provide a complete report of its preliminary fact-finding inquiry to the Government at its request without delay.

7.13 In the event that the Government does not notify the United Nations as soon as possible, but no later than 10 working days from the time of notification by the United Nations, that it will start its own investigation of the alleged serious misconduct, the Government is considered to be unwilling or unable to conduct such an investigation and the United Nations may, as appropriate, initiate an administrative investigation of alleged serious misconduct without delay. The administrative investigation conducted by the United Nations in regard to any member of the national contingent shall respect those legal rights of due process that are provided to him or her by national and international law. Any such administrative investigation includes as part of the investigation team a representative of the Government if the Government provides one. In case the Government nevertheless decides to start its own investigation, the United Nations provides all available materials of the case to the Government without delay. In cases where a United Nations administrative investigation is completed, the United Nations shall provide the Government with the findings of, and the evidence gathered in the course of, the investigation.

7.14 In the case of a United Nations administrative investigation into possible serious misconduct by any member of the national contingent, the Government agrees to instruct the Commander of its national contingent to cooperate and to share documentation and information, subject to applicable national laws, including military laws. The Government also undertakes, through the Commander of its national contingent, to instruct the members of its national contingent to cooperate with such United Nations investigation, subject to applicable national laws, including military laws.

7.15 When the Government decides to start its own investigation and to identify or send one or more officials to investigate the matter, it shall immediately inform the United Nations of that decision, including the identities of the official or officials concerned (hereafter "National Investigations Officers").

DFS/MINUSTAH/BRA/03

- 7.16 The United Nations agrees to cooperate fully and to share documentation and information with appropriate authorities of the Government, including any National Investigations Officers, who are investigating possible misconduct or serious misconduct by any member of the Government's national contingent.
- 7.17 Upon the request of the Government, the United Nations shall cooperate with the competent authorities of the Government, including any National Investigations Officers, that are investigating possible misconduct or serious misconduct by any members of its national contingent in liaising with other Governments contributing personnel in support of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), as well as with the competent authorities in the mission area, with a view to facilitating the conduct of those investigations. To this end, the United Nations shall take all possible measures to obtain consent from the host authorities. The competent authorities of the Government shall ensure that prior authorization for access to any victim or witness who is not a member of the national contingent, as well as for the collection or securing of evidence not under the ownership and control of the national contingent, is obtained from the host nation competent authorities.
- 7.18 In cases where National Investigations Officers are dispatched to the mission areas, they would lead the investigations. The role of the United Nations investigators in such cases will be to assist the National Investigations Officers, if necessary, in the conduct of their investigations in terms of, e.g. identification and interviewing of witnesses, recording witness statements, collection of documentary and forensic evidence and provision of administrative as well as logistical assistance.
- 7.19 Subject to its national laws and regulations, the Government shall provide the United Nations with the findings of investigations conducted by its competent authorities, including any National Investigations Officers, into possible misconduct or serious misconduct by any member of its national contingent.
- 7.20 When National Investigations Officers are deployed in the mission area, they will enjoy the same legal status as if they were members of their respective contingent while they are in the mission area, or host country.
- 7.21 Upon the request of the Government, the United Nations shall provide administrative and logistic support to the National Investigations Officers while they are in the mission area or host country. The Secretary-General will provide, in accordance with his authority, financial support as appropriate for the deployment of National Investigations Officers in situations where their presence is requested by the United Nations, normally the Department of Peacekeeping Operations, and where financial support is requested by the Government. The United Nations will request the Government to deploy National Investigations Officers in high-risk, complex matters and in cases of serious misconduct. This paragraph is without prejudice to the sovereign right of the Government to investigate any misconduct of its contingent members.

Article 7 quinquies

Exercise of jurisdiction by the Government

7.22 Military members and any civilian members subject to national military law of the national contingent provided by the Government are subject to the Government's exclusive jurisdiction in respect of any crimes or offences that might be committed by them while they are assigned to the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). The Government assures the United Nations that it shall exercise such jurisdiction with respect to such crimes or offences.

7.23 The Government further assures the United Nations that it shall exercise such disciplinary jurisdiction as might be necessary with respect to all other acts of misconduct committed by any members of the Government's national contingent while they are assigned to the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) that do not amount to crimes or offences.

Article 7 sexiens

Accountability

7.24 If either a United Nations investigation or an investigation conducted by the competent authorities of the Government concludes that suspicions of misconduct by any member of the Government's national contingent are well founded, the Government shall ensure that the case is forwarded to its appropriate authorities for due action. The Government agrees that those authorities shall take their decision in the same manner as they would in respect of any other offence or disciplinary infraction of a similar nature under its laws or relevant disciplinary code. The Government agrees to notify the Secretary-General of progress on a regular basis, including the outcome of the case.

7.25 If a United Nations investigation, in accordance with appropriate procedures, or the Government's investigation concludes that suspicions of failure by the contingent Commander to

- (a) Cooperate with a United Nations investigation in accordance with article 7 quarter paragraph 3 (b), it being understood that the Commander will not have failed to cooperate merely by complying with his or her national laws and regulations, or the Government's investigation; or
- (b) Exercise effective command and control; or
- (c) Immediately report to appropriate authorities or take action in respect of allegations of misconduct that are reported to him are well founded, the Government shall ensure that the case is forwarded to its appropriate authorities for due action. The fulfilment of these aspects shall be evaluated in the contingent Commander's performance appraisal.

DFS/MINUSTAH/BRA/03

7.26 The Government understands the importance of settling matters relating to paternity claims involving a member of its contingent. The Government will, to the extent of its national laws, seek to facilitate such claims provided to it by the United Nations to be forwarded to the appropriate national authorities. In the case that the Government's national law does not recognize the legal capacity of the United Nations to provide such claims, these shall be provided to the Government by the appropriate authorities of the host country, in accordance with applicable procedures. The United Nations must ensure that such claims are accompanied by the necessary conclusive evidence, such as a DNA sample of the child when prescribed by the Government's national law.

7.27 Bearing in mind the contingent commander's obligation to maintain the discipline and good order of the contingent, the United Nations, through the Force Commander, shall ensure that the contingent is deployed in the mission in accordance with agreement between the United Nations and the Government. Any redeployment outside the agreement will be made with the consent of the Government or contingent commander, in accordance with applicable national procedures.

7. The parties agree that the contribution of the Government as well as the support from the United Nations shall be governed by the General Conditions set out in the relevant Annexes.

Article 8

Specific conditions

8.1 Environmental Condition Factor: 1.1%

8.2 Intensity of Operations Factor: 1.3%

8.3 Hostile Action/Forced Abandonment Factor: 1.0%

8.4 Incremental Transportation Factor: The distance between the port of embarkation in the home country and the port of entry in the mission area is estimated at 4,118 miles. The factor is set at 1.75% of the reimbursement rates.

8.5 The following locations are the agreed originating locations and ports of entry and exit for the purpose of transportation arrangements for the movement of troops and equipment:

Troops:

Airport/Port of Entry/Exit: Porto Alegre, Brazil
(in the troop-contributing country)

Airport/Port of Entry/Exit: Port-au-Prince, Haiti
(in the area of operations)

Note: The troops may be returned to another location nominated by the troop-contributor, however, the maximum cost to the United Nations will be the cost to the agreed originating location. Where a rotation uplifts troops from a different port of exit this port shall become the agreed port of entry for these troops.

DFS/MINUSTAH/BRA/03

Equipment:

Originating Location: Porto Alegre, Brazil

Port of Embarkation/Disembarkation: Rio de Janeiro, Brazil
(in the contributing country)

Port of Embarkation/Disembarkation: Port-au-Prince, Haiti
(in the mission area)

Article 9

Claims by third parties

9. The United Nations will be responsible for dealing with any claims by third parties where the loss of or damage to their property, or death or personal injury, was caused by the personnel or equipment provided by the Government in the performance of services or any other activity or operation under this MOU. However, if the loss, damage, death or injury arose from gross negligence or wilful misconduct of the personnel provided by the Government, the Government will be liable for such claims.

Article 10

Recovery

10. The Government will reimburse the United Nations for loss of or damage to United Nations-owned equipment and property caused by the personnel or equipment provided by the Government if such loss or damage (a) occurred outside the performance of services or any other activity or operation under this MOU, or (b) arose or resulted from gross negligence or wilful misconduct of the personnel provided by the Government.

Article 11

Supplementary arrangements

11. The parties may conclude written supplementary arrangements to the present MOU.

Article 12

Amendments

12. Either of the Parties may initiate a review of the level of contribution subject to reimbursement by the United Nations or to the level of national support to ensure compatibility with the operational requirements of the mission and of the Government. The present MOU may only be amended by written agreement of the Government and the United Nations.

DFS/MINUSTAH/BRA/03

Article 13

Settlement of disputes

13.1 The MINUSTAH shall establish a mechanism within the mission to discuss and resolve, amicably by negotiation in a spirit of cooperation, differences arising from the application of this MOU. This mechanism shall be comprised of two levels of dispute resolution:

- (a) First level: The Director of Mission Support (DMS), in consultation with the Force Commander (FC) and the Contingent Commander will attempt to reach a negotiated settlement of the dispute; and
- (b) Second level: Should negotiations at the first level not resolve the dispute, a representative of the Permanent Mission of the Member State and the Under-Secretary-General, Department of Peacekeeping Operations, or his representative shall, at the request of either Party, attempt to reach a negotiated settlement of the dispute.

13.2 Disputes that have not been resolved as provided in paragraph 13.1 above may be submitted to a mutually-agreed conciliator or mediator appointed by the President of the International Court of Justice, failing which the dispute may be submitted to arbitration at the request of either party. Each party shall appoint one arbitrator, and the two arbitrators so appointed shall appoint a third, who shall be the Chairman. If within thirty days of the request for arbitration either Party has not appointed an arbitrator or if within thirty days of the appointment of two arbitrators the third arbitrator has not been appointed, either Party may request the President of the International Court of Justice to appoint an arbitrator. The procedures for the arbitration shall be fixed by the arbitrators, and each Party shall bear its own expenses. The arbitral award shall contain a statement of reasons on which it is based and shall be accepted by the Parties as the final adjudication of the dispute. The arbitrators shall have no authority to award interest or punitive damages.

Article 14

Entry into force

14. The present MOU shall become effective on 10 February 2010. The financial obligations of the United Nations with respect to reimbursement of personnel, major equipment and self-sustainment rates start from the date of arrival of personnel or equipment in the mission area, and will remain in effect until the date personnel, and serviceable equipment depart the mission area as per the agreed withdrawal plan or the date of effective departure where the delay is attributable to the United Nations.

DEFINITIONS

1. **Accepted United Nations readiness standards** means that every unit/formation, ship, weapon system or equipment must be capable of performing the missions or functions for which it is organized or designed to enable the mission's mandate to be achieved.
2. **Consumables** means supplies of a general nature, consumed on a routine basis. Consumables include combat supplies, general and technical stores, defence stores, ammunition/explosives and other basic commodities in support of major equipment as well as in support of minor equipment and personnel.
3. **Contingent** means all formed units, personnel and equipment of the troop/police contributor deployed to the mission area under this memorandum.
4. **Contingent-owned equipment** means major equipment, and minor equipment and consumables, deployed and operated by the troop/police contributor's contingent in the performance of peacekeeping operations.
5. **Environmental conditions factor** means a factor applicable to the reimbursement rates for major equipment and for self-sustainment to take into account the increased costs borne by the troop/police contributor for extreme mountainous, climatic and terrain conditions. This factor is only applicable under conditions of significant anticipated additional costs to the troop/police contributor. The factor is determined at the outset of the mission by the technical survey team, and is applied universally within the mission. The factor is not to exceed 5 per cent of the rates.
6. **Explosive ordnance disposal (EOD)** means, in the context of force EOD, the detection, identification, onsite evaluation, rendering safe, recovery and final disposal of unexploded ammunition. It is conducted on behalf of the mission by a specialist unit as a force asset. Force EOD operations may conduct activities in all or part of the mission area. It may also include ammunition that has become hazardous by damage or deterioration.
7. **Explosive ordnance disposal (EOD)** means, in the context of self-sustainment, EOD conducted by a unit within its accommodation/camp area.
8. **Force Commander** means the officer, appointed under the authority of the Secretary-General, responsible for all military operations within the mission.
9. **Forced abandonment** means actions resulting from a decision approved by the Force Commander/Police Commissioner or his authorized representative or a provision in the rules of engagement which results in the loss of custody and control of equipment and supplies.
10. **Generic fair market value (GFMV)** means equipment valuations for reimbursement purposes. It is computed as the average initial purchase price plus any major capital improvements, adjusted for inflation and discounted for any prior usage, or

F-1

DFS/MINUSTAH/BRA/03

the replacement value, whichever is less. The generic fair market value includes all issue items associated with the equipment in the performance of its operational role.

11. **Government** means the Government of the participating State.
12. **Head of Mission** means the Special Representative/Commander appointed by the Secretary-General with the consent of the Security Council responsible for all United Nations activities within the mission.
13. **Hostile action** means an incident from the action(s) of one or more belligerents, which has a direct and significant negative impact on the personnel and/or equipment of a troop/police contributor. Different activities may be characterized as a single hostile action when these activities can be related to each other on common ground.
14. **Hostile action/forced abandonment factor** means a factor applied to each category of self-sustainment rates and to the spares element (or half of the estimated maintenance rate) of the wet lease rate to compensate the troop/police contributor for loss and damage. The factor is determined at the outset of the mission by the technical survey team, and is applied universally within the mission. The factor is not to exceed 5 per cent of the rates.
15. **Incremental transportation factor** means a factor to cover the incremental costs of transportation of spare parts and consumables under the wet lease system or lease for maintenance in increments of 0.25 per cent of the leasing rate for each complete 800 kilometres (500 miles) distance, beyond the first 800 kilometres (500 miles), along a consignment route between the port of embarkation in the home country and the port of entry in the mission area. For landlocked countries or countries where equipment is moved by road or rail to and from the mission area, the port of entry in the mission area will be an agreed border crossing point.
16. **Initial provisioning** means a logistic support arrangement in a peacekeeping mission whereby the contributing State provides rations, water and POL, to the contingent/unit on a reimbursable basis. Reimbursement will be made to troop/police contributions upon submission of invoices. Normally, initial provisioning for contingents/units is only required on the initial deployment of the contingent/unit, and for a limited period (30-60days), until the United Nations is able to provide these consumables. The requirement for initial provision of water, rations and fuel will be specified in TCC/PCC Guidelines.
17. **Intensified operational condition factor** means a factor applicable to the reimbursement rates for major equipment and for self-sustainment rates to compensate the troop/police contributor for increased costs resulting from the scope of the task assigned, the length of logistics chains, non-availability of commercial repair and support facilities, and other operational hazards and conditions. The factor is determined at the outset of the mission by the technical survey team, and is applied universally within the mission. The factor is not to exceed 5 per cent of the rates.

the rules of engagement which results in the loss of custody and control of equipment and supplies.

DFS/MINUSTAH/BRA/03

18. Lease of major equipment:

(a) **Dry lease** means a contingent-owned equipment reimbursement system where the troop/police contributor provides equipment to the mission and the United Nations assumes responsibility for maintaining the equipment. The troop/police contributor is reimbursed for the non-availability of its military resources for its national interest of deployed major and associated minor equipment;

(b) **Wet lease** means a contingent-owned reimbursement system where the troop/police contributor provides and assumes responsibility for maintaining and supporting deployed major items of equipment, together with the associated minor equipment. The troop/police contributor is entitled to reimbursement for providing this support.

19. Loss or damage means a total or partial elimination of equipment and/or supplies resulting from:

(a) A no-fault incident;

(b) The actions of one or more belligerents;

(c) A decision approved by the Force Commander/Police Commissioner.

20. Maintenance rate means the reimbursement rate to compensate the Government for maintenance costs comprising spare parts, contracted repair, and third and fourth line maintenance that is required to keep major equipment items operational to the specified standards, and return the item to operational condition upon return from the mission area. The costs of personnel involved in first and second line maintenance is excluded from the rate, as they are reimbursed separately. The rate includes an incremental transportation rate to cover general transportation costs of spare parts. This rate forms part of the "wet lease" rate.

21. Major equipment means major items directly related to the unit mission as mutually determined by the United Nations and the troop/police contributor. Major equipment is accounted for either by category or individually. Separate reimbursement rates apply for each category of items of major equipment. These rates include reimbursement for minor equipment and consumables in support of the item of major equipment.

22. Minor equipment means equipment in support of contingents, such as catering, accommodation, non-specialist communication and engineering and other mission-related activities. Specific accounting of minor equipment is not required. Minor equipment is divided into two categories: items designed to support major equipment; and items that directly or indirectly support personnel. For personnel-related minor equipment, rates of reimbursement for self-sustainment apply.

23. Misconduct means any act or omission that is a violation of United Nations standards of conduct, mission-specific rules and regulations or the obligations towards national and local laws and regulations in accordance with the status-of-forces agreement where the impact is outside the national contingent.

F-3

DFS/MINUSTAH/BRA/03

24. **Mission-specific rules and regulations** means, mindful of national caveats, standard operating procedures, directives and other regulations, orders and instructions issued by the Head of Mission, Force Commander or Chief Administrative Officer of the United Nations peacekeeping mission in accordance with the United Nations standards of conduct; they shall contain information on applicable national and local laws and regulations.
25. **No-fault incident** means an incident resulting from an accidental occurrence or negligent conduct, but not including acts attributable to wilful misconduct or gross negligence, on the part of an operator/custodian of equipment.
26. **Operational ammunition** means ammunition (including aircraft self-defence systems such as chaff or infrared flares) that the United Nations and troop/police contributors agree to deploy to the mission area so that it is readily available for use in the event of need. Ammunition expended for operational training/exercise beyond accepted United Nations readiness standards on the authority of and at the specific direction of the Force Commander, in anticipation of an operational requirement, will be considered operational ammunition.
27. **Police Commissioner** means the officer, appointed under the authority of the Secretary-General, responsible for all police operations within the mission.
28. **Pre-deployment visits** are visits by Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support/field mission teams, comprising representatives from appropriate functional areas (Force Generation Service, Field Budget and Finance Division, Logistics Support Division etc.), to Member States' countries. They are undertaken to assist Member States to prepare their contingents for deployment and to ensure that Member State contributions meet the operational requirements of the mission and deployment timings.
29. **Preliminary fact-finding inquiry** means the preservation of evidence necessary to ensure that a national or United Nations investigation can be successfully carried out at a later stage. While this inquiry may involve the collection of written statements, it will not normally include the interviewing of witnesses or other involved persons.
30. **Self-sustainment** means a logistics support concept for troop contingent/police unit in a peacekeeping mission whereby the contributing State provides some specific or all logistics support to the contingent on a reimbursable basis.
31. **Serious misconduct** is misconduct, including criminal acts, that results in, or is likely to result in, serious loss, damage or injury to an individual or to a mission. Sexual exploitation and abuse constitute serious misconduct.
32. **Sexual abuse** means the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions.

F-4

DFS/MINUSTAH/BRA/03

33. **Sexual exploitation** means any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power or trust for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another.

34. **Unique equipment** means any special minor equipment or consumables not covered in the above self-sustainment rates and will be handled as unique equipment. These items will be handled on a bilateral special case arrangement between the troop contributor and the United Nations.



WE ARE UNITED NATIONS PEACEKEEPERS

The United Nations Organization embodies the aspirations of all the people of the world for peace. In this context the United Nations Charter requires that all personnel must maintain the highest standards of integrity and conduct.

We will comply with the Guidelines on International Humanitarian Law for Forces Undertaking United Nations Peacekeeping Operations and the applicable portions of the Universal Declaration of Human Rights as the fundamental basis of our standards.

We, as peace-keepers, represent the United Nations and are present in the country to help it recover from the trauma of a conflict. As a result we must consciously be prepared to accept special constraints in our public and private lives in order to do the work and to pursue the ideals of the United Nations Organization.

We will be accorded certain privileges and immunities arranged through agreements negotiated between the United Nations and the host country solely for the purpose of discharging our peace-keeping duties. Expectations of the world community and the local population will be high and our actions, behaviour and speech will be closely monitored.



We will always:

- Conduct ourselves in a professional and disciplined manner, at all times;
- Dedicate ourselves to achieving the goals of the United Nations;
- Understand the mandate and mission and comply with their provisions;
- Respect the environment of the host country;
- Respect local customs and practices through awareness and or the culture, religion, traditions and gender issues;
- Treat the inhabitants of the host country with respect, courtesy and consideration;
- Act with impartiality, integrity and tact;
- Support and aid the infirm, sick and weak;
- Obey our United Nations superiors and respect the chain of command;
- Respect all other peace-keeping members of the mission regardless of status, rank, ethnic or national origin, race, gender, or creed;
- Support and encourage proper conduct among our fellow peace-keepers;
- Maintain proper dress and personal deportment at all times;
- Properly account for all money and property assigned to us as members of the mission; and
- Care for all United Nations equipment placed in our charge.



We will never:

- Bring discredit upon the United Nations, or our nations through improper personal conduct, failure to perform our duties or abuse of our positions as peace-keepers;
- Take any action that might jeopardize the mission;
- Abuse alcohol, use or traffic in drugs;
- Make unauthorized communications to external agencies, including unauthorized press statements;
- Improperly disclose or use information gained through our employment;
- Use unnecessary violence or threaten anyone in custody;
- Commit any act that could result in physical, sexual or psychological harm or suffering to members of the local population, especially women and children;
- Become involved in sexual liaisons which could affect our impartiality, or the well-being of others;
- Be abusive or uncivil to any member of the public;
- Willfully damage or misuse any United Nations property or equipment;
- Use a vehicle improperly or without authorisation;
- Collect unauthorized souvenirs;
- Participate in any illegal activities, corrupt or improper practices; or
- Attempt to use our positions for personal advantage, to make false claims or accept benefits to which we are not entitled.



We realize that the consequences of failure to act within these guidelines may:

- Erode confidence and trust in the United Nations;
- Jeopardize the achievement of the mission; and
- Jeopardize our status and security as peace-keepers

United Nations Department of Peacekeeping Operations
Training Unit

ANEXO D
ORGANOGRAMA MINUSTAH



ANNEX**MINUSTAH****Structure, process and policy****Reporting lines:**

1. The following offices will have a direct reporting line to the SRSG:
 - a. DSRSG
 - b. DSRSG/HC/RC
 - c. Force Commander
 - d. Political Affairs
 - e. Communication and Public Information
 - f. Chief of Staff
 - g. Security (in SRSG's capacity as Designated Official)
2. The following offices will have a direct reporting line to the DSRSG
 - a. Police Commissioner
 - b. Mission Support
 - c. Human Rights
 - d. Electoral Assistance
 - e. Rule of Law Coordinator
 - f. Border Management
3. The following MINUSTAH units will have a direct reporting line to the DSRSG/HC/RC:
 - a. Civil Affairs
 - b. Community Violence Reduction
 - c. Humanitarian and Development Coordination
 - d. Gender
 - e. Child Protection
 - f. HIV/AIDS
4. The following units will have a direct reporting line to the Chief of Staff
 - a. Santo Domingo Liaison Office (Political and Protocol)
 - b. Legal Affairs
 - c. JMAC
 - d. Joint Planning Unit
 - e. JOTC/JOC
 - f. Conduct and Discipline Unit

Office of the Chief of Staff

5. The Office of the Chief of Staff will be the focal point for all management issues and processes that affect the Mission as a whole. Under authority delegated from the SRSG, the Chief of Staff is responsible for the coherent functioning of the Mission across all components. In particular, the Chief of Staff will oversee all core mechanisms and processes that require a joint approach in information sharing, planning or execution as well as those that enable the integrated delivery of the mission's mandate, including budget and RBB planning.

Regional offices

6. In line with the policy of the Government of Haiti to move capacity and authority to the regions, so should the United Nations strengthen its ability to assist the Government at the regional level. The 2008 generic TORs of the Chief of Regional Office (CRO) are currently under revision. This revision will take into account the following key elements:
 - a. The CRO is responsible for the effective planning and coordination of, and reporting on, MINUSTAH's activities in the region in accordance with mission leadership guidance and priorities
 - b. The CRO has oversight over MINUSTAH liaison and interaction with local authorities and groups as well as with any international actors present in the region.
 - c. CROs report to the Chief of Civil Affairs, who is accountable to the DSRSG/HC/RC for the regional coordination of all aspects of MINUSTAH's mandate in an equitable and balanced manner and for ensuring an integrated approach with the UNCT.
 - d. Substantive and Mission Support civilian MINUSTAH staff in the region will report under the e-PAS system to the CRO as their first reporting officer who will evaluate them in terms of their contributions to the work plan of the regional team. The staff will report to their respective substantive/mission support section head/deputy head as their second reporting officer who will evaluate them on their technical competencies. The first reporting officer should consult with the second reporting officer before finalizing the appraisal. Police and military staff will continue to report through their respective chains of command. However, their participation in local coordination will be considered in the evaluation of their performance and commanding officers will duly consult with the CROs in this regard.
 - e. To enhance coordination and promote a single coherent UN policy to the government counterparts, UN agencies that deploy to the regions are encouraged to co-locate with the MINUSTAH regional team, share facilities to the extent possible and take part in regional coordination and policy meetings. MINUSTAH will act in full transparency and share all relevant information with UNCT.

Rule of Law Coordination

7. The Office of the Rule of Law Coordinator will be responsible for facilitating the coherence of activities undertaken by MINUSTAH Police, Justice, Human Rights, Corrections and Border Management components, as well as other Mission components whose work has a bearing on Rule of Law issues (such as CVR and Gender).

Principals' meetings

8. The Principals' Meetings will remain the forum for day-to-day leadership and coordination at the senior level. It is composed of:
 - a. SRSR
 - b. DSRSG
 - c. DSRSG/HC/RC
 - d. Force Commander
 - e. Police Commissioner

- f. Chief of Staff
- g. CMS
- h. Special Adviser
- i. Chief of the Integrated Office (DSRSG/RC/HC)
- j. Chief of Political Affairs
- k. Chief of Civil Affairs
- l. Chief of Human Rights
- m. Chief of Communication and Public Information

Special Assistant to the SRSG attends as a note taker. Chief JMAC provides a briefing to the Principals' meeting every Tuesday and Head of OCHA participates in the meeting every Thursday. **No other staff members are allowed to participate unless specifically authorized in advance.** Other senior colleagues from UNCT may be invited as required. This arrangement will be reviewed in six months.

Executive Committee (ExCom) meetings

9. The ExCom is composed of the chiefs of all MINUSTAH substantive components, CMS, CAS and CISS and will meet once a week. The representative of the FSU will participate as an Observer. It will be a "tour de table" that will serve as a forum where important trends and developments can be flagged to the Mission's leadership. Military and Police components should provide a short update on their operational activities.

Integrated Strategic Planning Group

10. The Integrated Strategic Planning Group serves as a forum for strategic planning and policy discussion among the Senior Leadership of the Mission. The ISPG is composed of SRSG, DSRSG, DSRSG/HC/RC, Force Commander, Police Commissioner, Rule of Law Coordinator, Chief of Staff, CMS, Special Adviser, Chief Political Affairs, Chief Civil Affairs, Chief Human Rights, Chief Electoral Assistance during electoral period, Chief Communication and Public Information and 3 representatives from the UNCT (UNDP, WFP and UNICEF). Other MINUSTAH components/UNCT members will be invited as required.

Providing Assistance to the Government

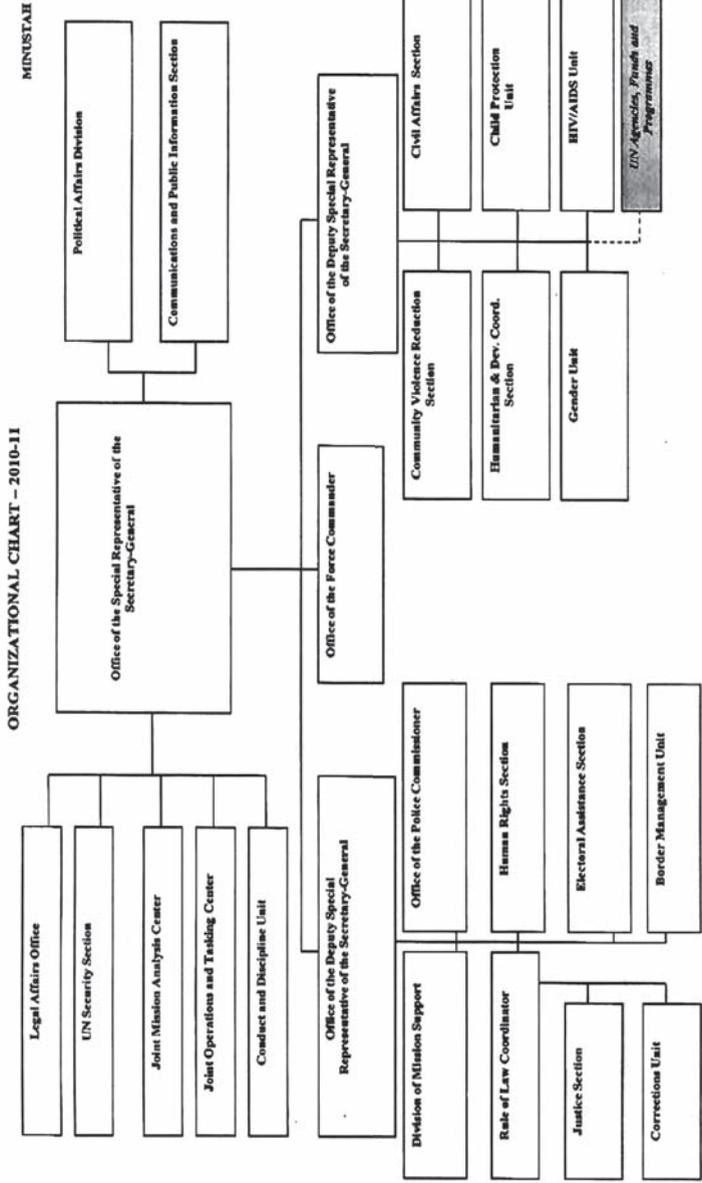
11. In accordance with Security Council resolution 1927 (2010), the Mission will step up its assistance to the Government, to include greater technical, operational and logistical assistance. This will be undertaken in close cooperation with the UNCT. The operationalization of this concept will be detailed in a separate memorandum.
12. The policy of the United Nations vis-à-vis the Government, is governed by the following principles, which reinforce our capacity-building mandate:
 - a. Government leadership: this requires due respect for Haitian sovereignty and prerogatives, Government officials and policies as well as a good faith effort on the part of the United Nations to support the Government in reaching the latter's objectives;
 - b. Transparency in communications: we will be fully transparent in sharing information about United Nations policies, plans and activities;

- c. Consultations and buy-in: always consult the Government at the appropriate level with regard to any steps the United Nations takes in Haiti with a view to ensure their concurrence, buy-in or active cooperation;
- d. Building capacity: MINUSTAH will draw down when its stabilization mission is realized.
- e. Mutual accountability: the Government is committed to pursuing its "Action Plan for National Recovery and Development of Haiti" in a responsible and transparent manner, as is the international community. This implies that both sides are entitled to seek and obtain information regarding the rebuilding of Haiti in a reciprocal manner and in a spirit of partnership.

Enhanced coordination with the UN Country Team, IFIs and international partners

13. Haiti represents a serious challenge to the international community and the United Nations. After decades of involvement, we now have a compelling obligation to work together in a truly integrated approach and common objectives across all UN offices, agencies, funds and programmes, international financial institutions, all components of MINUSTAH, the Government of Haiti and its national and international partners. The Office of the DSRSG/RC/HC provides a structural focal point for bringing together MINUSTAH and the UNCT. In addition, MINUSTAH sections and UN Agencies will collaborate cross-functionally as necessary and appropriate.
14. We are developing an integrated strategic framework to ensure complementarity between the mission's activities and those of the United Nations country team. The leadership of the United Nations in Haiti is fully committed to making the integrated approach work and expects the same commitment from all staff across the UN system.
15. However, the concept of an integrated approach is not always easy to implement. In this regard, the following practical guidance may help guide MINUSTAH and UNCT staff to work towards that integration, and I trust that this guidance be reflected in work plans and performance appraisals:
 - a. co-locate where possible and maximize resources by pursuing an integrated approach;
 - b. be fully transparent and share information as widely as possible with colleagues in the UN system and beyond, as appropriate. We have nothing to hide;
 - c. consult partner agencies on any planning or action that may impact on them - better consulted once too often than not enough;
 - d. be inclusive, when in doubt reach out. It is better to be invited and take part or politely decline, than to not be invited and wonder why;
 - e. coordinate effectively and make use of comparative advantages. There is enough to do and no one organization can do it all.
 - f. show consideration and respect for partners' mandates, roles, requirements for space and visibility and capacities;

- g. do not insist on “turf” and share the credit for success.
16. The provisions above will remain under review and may be adjusted in line with changing priorities and capacities.
 17. These structures must not lead to stove-piped working habits. Cross-functional collaboration is a necessity.









Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)

O fundamento mais importante das Nações Unidas é a defesa dos direitos humanos. Em mais de 60 anos, essa luta tem sido árdua e requerido não apenas adaptações normativas significantes como um empenho político muito grande.

A ONU respeita as diferenças culturais, valoriza a diversidade de pensamento e preza pela liberdade política. Entende que a maior riqueza de um país é seu povo e que cabe aos governos protegê-lo.

Quando essa responsabilidade não é cumprida e violações dos direitos fundamentais passam a representar uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, é preciso agir. Delimitar o que, como e quando fazer é desafiador.

As missões de manutenção da paz autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU mostram a complexidade desse sistema e a necessidade de aprimoramento contínuo.

A tolerância zero com a violência sexual – uma das bandeiras da Organização – é exemplo evolutivo de um ideal que requer mais do que regras jurídicas e cooperação internacional. É preciso conscientizar a humanidade, trilhando um caminho sem volta.

A pesquisa abrangente de Priscila Fett registra os problemas enfrentados e os caminhos percorridos em busca de ferramentas que mudem, efetivamente, o rumo do planeta.

Compartilhar conhecimento é uma contribuição valiosa dada por Priscila. A clareza da pesquisadora é um dos pontos fortes desta obra que, além de contexto histórico, apresenta uma visão crítica e esmiúça termos técnicos. Um tema tão denso, no didatismo de Priscila, torna-se envolvente, independente do nível de conhecimento do leitor.

Giancarlo Summa

Diretor do Centro de Informação das
Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio)

