

A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DA ONU PELAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Lorena Silva Vitório¹

Prof. Dr. Braulio de Magalhães Santos²

RESUMO: O trabalho em apreço contempla o tema “A Responsabilidade Internacional da ONU pelas violações de direitos humanos cometidas nas operações de paz”, e de maneira delimitada discute aspectos gerais e jurídicos inerentes ao assunto. Em que pese se tratar da maior organização internacional de caráter universal empenhada na proteção dos direitos humanos, na manutenção da paz e segurança internacionais, a Organização das Nações Unidas, durante suas operações de paz, acaba por figurar como principal agressora, fazendo incontáveis vítimas de violações de direitos humanos ao redor do mundo. Diante disso, este estudo questiona em que medida tem sido a organização internacional responsabilizada e as vítimas compensadas diante das graves violações de direitos humanos praticadas pela ONU, seus órgãos, funcionários e agentes durante as operações de paz, uma vez que se encontra revestida de imunidade de jurisdição.

PALAVRAS-CHAVE: Nações Unidas, operações de paz, direitos humanos, imunidades, responsabilidade internacional, Direito Internacional.

ABSTRACT: This paper covers the theme “The International Responsibility of the NU for the human rights violations committed at the peacekeeping operations” and in a limited way discusses general and juridical aspects relatives to the issue. In spite of being the biggest international organization with universal nature that pledges the protection of human rights, the peacekeeping and international safety, the United Nations, during its peacekeeping operations, effectively becomes the main agressor, making uncountable victims of violations of human righrs all over the world. In this regard, this study questions in wich mesure the NU has held responsible and the victims compensated for the severe human right violations committed by NU, its organs, employees and agentes during the peacekeeping operations, once it is clothed of immunity from prosecution.

KEYWORDS: United Nations, peacekeeping operations, human rights, immunity, international responsibility, international law.

¹ Especialização lato sensu em Direito Internacional pelo CEDIN (Centro de Direito Internacional) em curso. Especialista em Direito Público pela FADIVALE (2015). Graduada em Direito pela FADIVALE - FACULDADE DE DIREITO DO VALE DO RIO DOCE (2013). Advogada militante - Silva Vitório Advocacia.

² Doutor em Direito Público (PUCMinas), Mestre em Ciências Sociais - Gestão de Cidades (PUC - Minas), Pós-graduação em Direitos Humanos (FDC/FAJE), Pós-graduação em Docência e Gestão do Ensino Superior - PUC-MG. Professor na Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF; atua como Revisor/Avaliador na Revista Direitos Fundamentais e Democracia e na Revista de Direito Internacional (Brazilian Journal of International Law). Atua em projetos acadêmicos com extensão, pesquisa, docência e intervenções na área de Direito Internacional, Direito Administrativo, Administração Pública, Direito Constitucional, Direitos Humanos, Criminologia.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

"Se Deus não existe, se a ONU se cala, se os governos se entregam, se os hospitais adoentam e as escolas deseducam, as serpentes rompem seus ovos..." (Augusto Boal, Síndrome de Raskolnikov, Folha de São Paulo, 2002)

O trabalho em apreço contempla o tema "A Responsabilidade Internacional da ONU pelas violações de direitos humanos cometidas nas operações de paz", e de maneira delimitada discute aspectos gerais e jurídicos inerentes ao assunto.

Em que pese se tratar da maior organização internacional de caráter universal empenhada na proteção dos direitos humanos, na manutenção da paz e segurança internacionais, a Organização das Nações Unidas, durante suas operações de paz, acaba por figurar como principal agressora, fazendo incontáveis vítimas de violações de direitos humanos ao redor do mundo.

Diante dessas violações, assiste-se preocupadamente a necessidade de se adotar mecanismos que visem a possibilitar julgamentos e condenações que confirmem às vítimas, devidas compensações pelos danos sofridos.

Diante disso, este estudo traz à tona a seguinte questão problema: diante das graves violações de direitos humanos praticadas pela ONU, seus órgãos, funcionários e agentes durante as operações de paz, em que medida tem sido a organização internacional responsabilizada e as vítimas compensadas?

O estudo trabalha com a hipótese de que, diante das imunidades usufruídas pela organização internacional, pouquíssimo e mais frequentemente, nada tem sido feito quanto à devida reparação dos danos causados.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é compreender como o sistema internacional pode atribuir as condutas ilícitas praticadas nas operações de paz à ONU, bem como viabilizar meios legais para sua efetiva responsabilização por esses atos.

Em uma abordagem mais específica, têm-se como objetivos; compreender os objetivos da ONU e sua relação com as operações de paz; ilustrar empiricamente algumas das violações de direitos humanos praticadas nas operações de paz; analisar as imunidades da ONU, seus órgãos, funcionários e agentes; verificar o instituto da responsabilidade internacional no que se refere a organizações internacionais; discutir a responsabilidade internacional da ONU pelas violações de direitos humanos, e

questionar os meios de acesso à justiça em face da ONU no sistema jurídico internacional.

A discussão do tema se faz relevante à medida que traz visibilidade a celeumas vividas por diversos indivíduos e povos em situação de guerra e outras calamidades, que se vêem dependentes da proteção conferida pelas operações de paz promovidas pela ONU, e simultaneamente, vítimas de seus agentes. A partir daí, é possível chegar a prováveis caminhos para a responsabilização da ONU e consequente compensação das vítimas.

No que tange à metodologia utilizada, tratar-se-á de pesquisa jurídico-exploratória, elaborada a partir de levantamento bibliográfico e virtual.

O texto está dividido em oito partes, além desta introdução. O capítulo dois discute as operações de paz promovidas pela ONU. O terceiro aborda exemplos de violações de direitos humanos cometidas nestas operações de paz. O capítulo quatro apresenta as imunidades da ONU, seus órgãos, funcionários e agentes. O quinto capítulo estuda a responsabilidade internacional das organizações internacionais. O capítulo seis discute a responsabilidade internacional da ONU pelas violações de direitos humanos nas operações de paz, ao passo que o capítulo sete apresenta possíveis meios de acesso à justiça em face da ONU. Finalmente, as conclusões são apresentadas no capítulo oito.

2 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Após o encerramento das atividades da Liga das Nações, cinquenta e um Estados aprovaram a Carta das Nações Unidas em 25 de junho de 1945. A partir de então, contemplado logo adiante também com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), o cenário internacional viu-se diante de um novo conceito de soberania que, a partir daquele momento, traçava indícios de que abandonaria sua natureza absoluta, e nas palavras de SEINTEFUS³, “*selvagem*”, de modo a observar as limitações dos ideais de paz e dos princípios de direitos humanos.

Se antes o foco do Direito Internacional era voltado ao Estado, atualmente volta-se ao indivíduo e, por consequência à proteção dos direitos humanos

³ SEINTEFUS, Ricardo. Manual das Organizações. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

(TRINDADE)⁴. Nessa intenção foi ditado o preâmbulo da Carta, delineando desde a gênese do instrumento constitutivo da Organização das Nações Unidas uma base no novo olhar conferido pela sociedade internacional aos direitos humanos fundamentais:

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, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e **UNIR AS NOSSAS FORÇAS PARA MANTER A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAIS, E A GARANTIR, PELA ACEITAÇÃO DE PRINCÍPIOS E A INSTITUIÇÃO DOS MÉTODOS, QUE A FORÇA ARMADA NÃO SERÁ USADA A NÃO SER NO INTERESSE COMUM.** a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. (g.n.)

Destarte, foi exatamente a manutenção da paz e segurança internacionais o primeiro propósito previsto no Artigo 1 da Carta⁵, que autoriza ainda a adoção de medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.

A primeira operação de paz (*peacekeeping*) realizada pela ONU ocorreu em maio de 1948, com a constituição do órgão denominado UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*)⁶, que consistiu no envio de militares desarmados à Palestina a fim de supervisionar uma negociação de trégua entre Israel e os países vizinhos.

De fato, não há consenso acerca do momento exato da história em que se iniciaram as operações de paz. Há registros de realizações de operações humanitárias semelhantes antes mesmo da criação da ONU, havendo quem

⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A humanização do Direito Internacional, Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁵ ARTIGO 1: Os propósitos das Nações unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.

⁶ ONUTSO – Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas na Palestina.

considere sua precursora a Comissão de Delimitação de Fronteiras no pós-Primeira Guerra Mundial⁷.

Vale destacar inclusive que a ONU não se trata da única organização internacional a promover operações de paz, citando-se, por exemplo, a União Européia, Organização dos Estados Americanos (OEA), União Africana (UA), a União Europeia (UE), a Liga Árabe, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Organização do Tratado do Atlântico do Norte (NATO) e algumas outras que participaram na assistência de resolução de disputas. Não obstante, a ONU continua sendo a principal articuladora destas operações, tendo em vista que, distintamente das outras entidades regionais internacionais mencionadas, a extensão de suas competências e ações são indiscutivelmente mais amplas, uma vez que possui vocação universal. Com efeito, consoante entendimento do dileto CANÇADO TRINDADE, ela abarca praticamente todas as questões cruciais das relações internacionais, em especial as relacionadas à manutenção da paz e à segurança internacional.

O país que recebe uma operação de paz (*host country*) vive, na maioria das ocasiões, momentos de tensão militar. Por sua vez, é chamado de “*troop-contributing country*” (país fornecedor de tropas) aquele que contribui com contingentes militares para a execução da operação de paz no país anfitrião.

Baseando-se nos documentos “Princípios e Diretrizes das Missões de Paz das Nações Unidas”, apresentado em 2008 pelo Departamento de Operações de Paz da ONU⁸, “Uma Agenda para a Paz”, apresentado pelo Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em 1992; e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”⁹, de 1995, é possível descrever cinco diferentes modalidades de Operações, quais sejam: Prevenção de Conflitos (*conflict prevention*); Promoção da Paz (*peacemaking*); Manutenção da Paz (*peacekeeping*); Imposição da Paz (*peace-enforcement*) e Consolidação da Paz (*peace-building*). Todas as espécies de operações se assemelham e se aproximam em determinado ponto, como veremos a seguir:

⁷ GOULDING, Marrack. The Evolution of United Nations Peacekeeping in International Affairs. Vol. 69, No. 3. 1993.

⁸ DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008. Disponível em: <http://dag.un.org/handle/11176/89481>. Acesso em 27 de abril de 2017.

As operações de Prevenção de Conflitos (*conflict prevention*) tratam-se principalmente do posicionamento de tropas no país anfitrião, em caráter preventivo, com o fito de impedir que as tensões existentes se convertam em efetivos combates violentos. Cite-se como providências adotadas a coleta de informações para análise e a implementação preventiva de missões para mediação de conflitos.

Por sua vez, as operações Promoção da Paz (*peacemaking*) consistem principalmente em ações diplomáticas realizadas após a instalação do conflito, visando negociações entre as partes litigantes para o alcance de um acordo de paz, tendo como sustentáculos os mecanismos de solução de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta da ONU.

Não obstante, as operações de Manutenção da Paz (*peacekeeping*) integram a categoria mais tradicional das missões da ONU, que impescindem o monitoramento e desmobilização das forças militares, supervisão da instalação de um governo civil provisório, e tratamento da questão dos refugiados.

As operações de Consolidação da Paz (*peacebuilding*) visam principalmente a acompanhar questão dos direitos humanos, auxílio na organização de eleições democráticas e ações de reconstrução econômica, com o principal objetivo de evitar novas ocorrências de conflito. Cuida-se, principalmente, de um trabalho que envida esforços para fortalecer o processo de reconciliação nacional através da reconstrução do Estado.

Por fim, as operações de Imposição da Paz (*Peace enforcement*) tem sido, de longe, as mais problemáticas para as Nações Unidas, uma vez que possuem maior robustez, com objetivos que abrangem desde ações militares para proteger atividades de assistência humanitária até a imposição de cessar-fogos e o auxílio na reconstrução dos denominados Estados falidos (*failed States*).

Vale destacar que a ONU não possui exército, de maneira que as operações são realizadas por efetivos militares cedidos por um Estado membro que será o país contribuinte de tropas. Os agentes cedidos à ONU pelos Estados-Membros nas operações são chamados “Agentes de Paz” (*peacekeepers*), e são também conhecidos como “capacetes azuis”.

Há que se concordar que, sendo as operações de paz um meio para assegurar a segurança internacional, não deveria se imaginar que no decorrer destas, milhares de indivíduos têm violados seus direitos humanos. Entretanto, é exatamente a

condição observada em diversas operações de paz promovidas pela ONU, consoante será tratado a seguir.

3 VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS COMETIDAS DURANTE AS OPERAÇÕES DE PAZ

Como já abordado, as Operações de Paz foram um caminho encontrado e traçado pelas Nações Unidas em busca da almejada manutenção da paz e da segurança internacionais. Conquanto, nota-se que em numerosas ocasiões as operações de paz acabaram por criar outras diversas celeumas no território dos países anfitriões.

3.1 Os Abusos e a Exploração Sexual Praticadas por Agentes de Paz

A conduta violadora de direitos humanos com maior destaque no cenário internacional como sendo sistematicamente praticada pelos agentes da ONU nas operações é, infelizmente, a exploração e o abuso sexual de meninas e mulheres.

A primeira vez que houve notícia da ocorrência de crimes sexuais praticados pelos “capacetes azuis” foi durante a operação de paz na Bósnia Herzegovina e em Kosovo, no início dos anos 90. Desde então, as denúncias continuam a ocorrer com assombrosa frequência, tendo a ONU sido fortemente pressionada por seus Estados membros para efetivamente responsabilizar seus agentes.

O ápice das denúncias de estupro e exploração sexual ocorreu em 2004, na operação de paz no Congo, quando o Secretário Geral das Nações Unidas à época, Kofi Annan, manifestou-se publicamente acerca do tema, declarando com veemência que o elevado número de acusações de crimes sexuais era vergonhoso para a organização, de modo que se faria necessária uma radical recondução das operações. No ano de 2007, os abusos foram notícia no Sudão.

Em um conflito de risco, a população, em sua integralidade, é vulnerabilizada, flagelada e tiranizada. Não obstante, há que se ressaltar que a condição de fragilidade da população feminina é brutalmente superior. Em territórios subdesenvolvidos acometidos por guerras, fome, doenças e outras múltiplas violências, mulheres e meninas, em sua maioria, são encontradas em situação extrema de miserabilidade,

uma vez que, usualmente, o provedor masculino da família já se encontra morto ou ausente.

Lamentavelmente, as operações de paz da ONU são instaladas em países onde a pobreza extrema, a violência, a morte de membros masculinos da família e o deslocamento frequente necessário para escapar dos conflitos já vulnerabilizou sobremaneira milhares de mulheres. Esta é, indecorosamente, a conjuntura da qual se aproveitam os “capacetes azuis”, que oferecem comida, proteção ou outros favores em troca de relações sexuais com essas mulheres e crianças.

Em 2008, a ONG britânica Save The Children denunciou em relatório abusos sexuais praticados por soldados da ONU em crianças da Costa do Marfim, Sudão e Haiti, concluindo ainda que os casos não são reportados na escala devida, uma vez que, como usualmente acontece, crianças têm medo de denunciar os agressores. As vítimas, como já mencionado, recebiam dinheiro ou comida, fazendo da troca por relações sexuais uma forma penosa de sobrevivência¹⁰:

Em ambos os campos e comunidades ao redor, a estimativa dos entrevistados acerca do número de meninas envolvidas na obtenção de benefício através do sexo era perturbadoramente alto. Com percepções variáveis, porém sempre alarmantemente altos. Em todos os lugares pessoas nos disseram sobre meninas de 12 anos e acima que estão regularmente envolvidas no “sexo de venda”, mas em muitos locais havia um assustador número de jovens meninas de oito anos sendo aliciadas.

Outro relatório da mesma ONG, datado de 2003, informou ainda que além de comida e dinheiro, as crianças trocam relações sexuais por telefones, rádios, perfumes, roupas, relógios, ou por favores simples como assistir um vídeo, brincar ou passear no carro dos *peacekeepers*.

Pressionada por centenas de denúncias, a ONU declarou por reiteradas vezes sua “tolerância zero” com casos de crimes sexuais praticados por seus agentes, e instalou medidas diversas para potencializar as investigações e coibir os abusos.

Nesse sentido, autorizou o estabelecimento de cortes marciais dedicadas a investigar os abusos, além da utilização de exames de DNA para verificar a paternidade de crianças geradas em decorrência de estupros e exploração sexual dos

¹⁰ In both camps and returnee communities, the estimates by respondents of the numbers of girls engaged in obtaining benefit through sex are disturbingly high. Perceptions ranged, but were Always alarming high. In every location, people told us of girls from 12 years old and upwards being regularly involved in “selling sex”, but, in many locations there was an awareness number of girls as young as eight being involved.

soldados. Outrossim, normas de conduta foram decretadas, tais como a obrigatoriedade de utilizar o uniforme durante todo o tempo, a fim de facilitar a identificação dos agentes, além da proibição da circulação de soldados em determinadas áreas. As Nações Unidas recomendam ainda que os agentes tenham momentos de folga, a fim de se desligarem das tensões decorrentes dos conflitos, tendo o direito de receber visitas de familiares e de profissionais da psicologia.

Entretanto, é lamentável concluir que nenhuma das medidas adotadas ou recomendadas surtiu efeitos consideráveis.

O superior poderio econômico dos agentes sobre a população, a cultura machista na qual se encontram inseridos, e principalmente a impunidade dos agressores sobrepõem quaisquer posicionamentos verbais que a ONU, em vão, tenha proferido acerca da matéria.

Execravelmente, estas condutas ainda são toleradas como algo inerente à natureza masculina. Cite-se um dos momentos mais deploráveis na história das operações de paz da ONU, quando durante a operação em Camboja, diante de incontáveis denúncias de estupros praticados por agentes, o maior representante das Nações Unidas na missão justificou a conduta desprezível dos soldados a ele subordinados com a alegação de que “garotos seriam garotos” (*“boys will be boys”*), eximindo-se de qualquer responsabilidade, sugerindo que nada poderia ser feito¹¹.

No dia 07 de maio de 2016, o Diretor das Operações de Campo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos da ONU, Anders Kompass, entregou seu cargo em protesto contra a “total impunidade” envolvendo esses casos. Em junho de 2014, Kompass havia enviado relatório confidencial à ONU sobre ocorrências de crimes sexuais e sofreu retaliações por parte da organização.

No ano de 2015, o relatório anual do Secretário-Geral da ONU apontava 69 denúncias de agressões sexuais cometidas por capacetes azuis, ocorridas principalmente nas operações instaladas na República Centro-Africana e no Congo.

3.2 A Difusão da Cólera no Haiti

É notório o fato de que o Haiti se trata de um país com uma infraestrutura extremamente precária. O Estado não possui saneamento básico, sistema sanitário,

¹¹ MARTIN, Sarah. *Must Boys Be Boys? Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions*. Revista Refugees International. 2005.

nem um sistema de abastecimento de água satisfatório, sendo, portanto, um país muito propício para a disseminação da cólera.

Após o assolador terremoto de janeiro de 2010, na região metropolitana de Porto Príncipe, uma das maiores preocupações do governo haitiano era o surgimento de epidemias devido à catástrofe ambiental, conforme Seitenfus¹² (2014). Poderia romper-se o “frágil equilíbrio da saúde pública”.

Ocorre que após a instalação da MINUSTAH naquele país, uma epidemia da doença alastrou-se na região do vale do rio Artibonite, onde a base das tropas dos agentes de paz estava instalada.

O país não vislumbrava condições palpáveis para conter uma epidemia daquela dimensão de maneira eficaz, e de modo a evitar o pânico na população, o governo limitou-se a emitir alertas e campanhas de conscientização sobre a doença.

A população haitiana, entretanto, acometida por mais uma celeuma, tinha conhecimento da origem do problema, e uma onda de manifestações exasperadas dominou os arredores dos acampamentos da MINUSTAH. Nas palavras de Seintefus (2014):

Esponaneamente, porém, surgiram manifestações desesperadas e violentas defronte aos acampamentos da MINUSTAH em várias localidades do país. Ocorre que clichês são publicados mostrando dejetos humanos provenientes das instalações da MINUSTAH sendo jogados nos córregos da região. Diante das acusações, Edmond Mulet [ex-Chefe interino da MINUSTAH e assistente do SGNU para Operações de Paz] cogitou retirar os soldados nepaleses – a fim de preservar a sua segurança – da região de Artibonite. Logo abandonou a ideia, pois seria um reconhecimento tácito da responsabilidade das Nações Unidas. (SEITENFUS, 2014, p. 289)

Diante do caos, as Nações Unidas continuaram negando sua responsabilidade sobre a disseminação fatal da bactéria, e atestou com veemência que todos os testes realizados teriam tido resultados negativos. Nas palavras de Seintefus (2014), as imagens noticiadas pela imprensa internacional, retratando claramente um caminhão cisterna despejando dejetos humanos no Rio Mye (afluente do rio Artibonite) não foram o bastante para desmentir a falaciosa versão da ONU.

A origem da bactéria foi comprovada após um estudo contratado pelos governos haitiano e francês atestarem que a base da MINUSTAH, ocupada por tropas

¹² SEITENFUS, Ricardo. **Haiti: dilemas e fracassos internacionais**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

nepalesas, era a responsável pela poluição do Rio Mye. Não obstante, constatou-se que a bactéria encontrada no Haiti era típica do sudeste asiático.

Encurralados pela confirmação dos fatos, a ONU expediu recomendações sem apelo e emitiu comunicados meramente formais. Conforme narrado por Seintefus (2014), as recomendações direcionadas às Operações de Paz pela ONU, há mero reconhecimento de que as essenciais medidas sanitárias preventivas não haviam sido devidamente adotadas, e sugeriu que a organização avaliasse a saúde dos militares antes de enviá-los a operações.

Ainda assim, covardemente, mais uma vez a ONU não assumiu a responsabilidade pela epidemia causada, atribuindo a culpa pela disseminação da cólera ao próprio governo haitiano e a consequente morte de centenas de milhares de pessoas, uma vez que segundo as Nações Unidas, o país não contava com sistemas de saneamento básico e tratamento de água adequados para a prevenção de doenças como a cólera:

Ao mesmo tempo que todas as evidências apontavam para uma conclusão indicativa das tropas nepalesas da ONU como fonte da contaminação, o painel [Relatório da ONU], de forma surpreendente pois contraditória em relação a tudo que acabara de constatar, evitou atribuir responsabilidade à ONU, concluindo que 'o surto de cólera no Haiti foi causado pela *confluência de circunstâncias* [...], e não pela culpa ou pela deliberada ação de um grupo ou de um indivíduo' A partir de tal relatório, a ONU aferrou-se à teoria da "confluência de circunstâncias" para eximir-se de qualquer responsabilidade direta (grifo nosso). (ZANELLA; BERALDO, 2012)¹³.

As consequências judiciais do ocorrido serão tratadas no decorrer deste trabalho, porém adianta-se que lamentavelmente as Nações Unidas jamais se responsabilizaram pelo ocorrido, não tendo ao mínimo se desculpado formal e publicamente ao Estado e à população do Haiti pela negligência sanitária durante a MINUSTAH, que acarretou a contaminação em cadeia, adoecimento e morte de dezenas de milhares de pessoas infectadas pela bactéria.

Situações como as mencionadas neste artigo ocorrem, infelizmente, com grande frequência nas operações de paz promovidas pelas Nações Unidas. A responsabilização dos agentes, Estados-membros e da própria organização

¹³ ZANELLA; Cristine Koehler; BERALDO, Maria Carolina Silveira. Tudo Depende Do Nkali: ONU introduz epidemia de cólera no Haiti. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1102>> Acesso em 10 abr. 2017.

internacional é a grande problemática abordada neste trabalho, conforme buscaremos elucidar adiante.

4 DAS IMUNIDADES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E SEUS AGENTES

4.1 Da Imunidade Funcional das Nações Unidas

Releva salientar alguns pontos acerca de imunidades das quais goza a principal organização internacional de caráter universal existente. O art. 105 da Carta das Nações Unidas¹⁴ preleciona que a organização possui, no território de seus Estados membros, todos os privilégios e imunidades que forem necessários para o cumprimento de seus propósitos. Seus representantes e oficiais também foram revestidos similarmente dos privilégios e imunidades considerados necessários para o exercício de suas funções.

O mencionado artigo afirma que os privilégios e imunidades a que se refere serão gozados pela ONU quando **“necessários para o cumprimento de seus propósitos”**. Quanto à dúvida acerca da essencialidade das operações de paz, a Suprema Corte Holandesa¹⁵ decidiu no bojo do caso *Mothers of Srebrenica* que todas as atividades das Nações Unidas que possuam estreita relação com a manutenção da paz e a segurança internacional devem sim, ser consideradas necessárias para o cumprimento dos propósitos da organização.

Nesse sentido, outrossim, a CPINU - Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1946) estabeleceu em seu art. 2º a imunidade da ONU com relação a quaisquer procedimentos judiciais em tribunais nacionais de seus Estados-membros, exceto em casos extraordinários, para os quais a organização

¹⁴ Artigo 105.

1. A organização gozará **NO TERRITÓRIO DE CADA UM DE SEUS MEMBROS DE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES QUE SÃO NECESSÁRIOS PARA O CUMPRIMENTO DE SEUS PROPÓSITOS.**
2. Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os oficiais da Organização **gozarão similarmente dos privilégios e imunidades que são necessários para o exercício independente de suas funções em conexão com a organização.**
3. A Assembleia Geral pode fazer recomendações com vistas a determinar os detalhes da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo ou **oferecer convenções aos Membros das Nações Unidas para este propósito.**

¹⁵ SPIJKERS, Otto. The Immunity of the United Nations before the Dutch Courts Case Note. **Military Law and the Law of War Review**, Utrecht, v. 51, n. 2, 2012.

tenha expressamente renunciado sua imunidade¹⁶, entendendo-se que a renúncia não pode compreender medidas executivas.

Afirma Seintefus (2016) que, no que tange às imunidades das organizações internacionais, notadamente da ONU “o objetivo é conceder total e absoluta independência para o organismo e seus funcionários, fazendo com que os representantes dos Estados-Membros, devidamente acreditados junto a organizações internacionais, estejam em pé de igualdade”.

A CPINU preleciona também quanto às imunidades inerentes a seus funcionários, determinando quanto à matéria em seu art. 5º, Seção 18, alínea a¹⁷ que os funcionários das Nações Unidas gozarão de imunidade de jurisdição para os atos por eles praticados oficialmente.

Destarte, a CPINU confere a seus funcionários a mesma imunidade penal conferida aos agentes diplomáticos, entre outras facilidades cambiais, tributárias e relacionadas a inviolabilidade pessoal. Ressalta, entretanto, na Seção 14, que mencionados privilégios e imunidades concedidas possuem o fito de assegurar o livre exercício de suas funções no que se refere à ONU, possuindo o Estado membro o direito-dever de suspender a mencionada imunidade em todos os casos em que, a seu juízo, esta impedisse a aplicação da justiça e nos quais ela poderia ser suspensa sem prejuízo das finalidades para as quais a imunidade é concedida.

4.2 Das Imunidades dos Capacetes Azuis nas Operações de Paz

Lamentavelmente, as imunidades inerentes aos agentes de paz têm servido para fins de acobertamento das violações de direitos humanos por eles perpetradas.

A priori, insta pontuar a organização e a subordinação dos capacetes azuis. Grassi (2011)¹⁸ afirma que os militares

estão diretamente subordinados ao comandante (*force commander*), por ser ele a maior autoridade militar das Nações Unidas no local, devendo coordenar

¹⁶ Artigo II - Bens, Fundos e Haveres - Seção 2

A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, gozarão da imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização a ela tiver renunciado em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas.

¹⁷ Seção 18. Os funcionários das Nações Unidas

a) gozarão de imunidade de jurisdição para os atos por eles praticados oficialmente.

¹⁸ GRASSI, Pietro Augusto. A Responsabilidade Dos Estados Por Crimes Sexuais Cometidos Por Agentes De Paz Da ONU. In: Revista do CAAP, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, 2011.

as missões realizadas por seus agentes. Outra autoridade local é o representante especial (*special representative*), que é a maior autoridade do corpo político-diplomático da ONU no país anfitrião.

Para fins de regulamentação, as operações de paz devem atender a determinadas diretrizes previstas em documentos que limitam suas ações, tais como o Acordo do Status de Força (SOFA)¹⁹ e o Memorando de Entendimento (MOU)²⁰.

O SOFA é celebrado entre a ONU e o país anfitrião visando a determinar como deverá ser desenvolvida a missão de paz e estabelecendo os direitos e deveres existentes entre as partes. O MOU, por sua vez, é firmado entre a ONU e o país fornecedor de tropas, a fim de que se estabeleçam os termos administrativos, logísticos e financeiros da missão, bem como as condições para direcionar a contribuição de pessoal, equipamento e serviços providos para a operação.

No relatório²¹ nomeado “*Garantia da Responsabilização do Pessoal das Nações Unidas e Peritos em Missão quanto a Crimes Cometidos em Operações de Paz*”, redigido pela Assembleia Geral da ONU (A/60/980), é traçada distinção entre os agentes de paz, pelo critério do comando e subordinação de cada grupo.

De acordo com o texto, constituem a categoria de ***peacekeeping personnel*** os funcionários das Nações Unidas (*officials*), a saber, os membros do quadro de pessoal (*staff*) e os voluntários; e os peritos em missão (*experts on missions*), tais como policiais, observadores militares (*military observers*), militares de ligação (*military liaison officer*), conselheiros militares (*military adviser*) e consultores. Todos os membros de missões de paz enquadrados nessa categoria são considerados pela ONU como diretamente subordinados ao comando à organização, e portanto, sujeitos às suas normas de conduta e disciplina.

O grupo denominado ***peacekeeping troop***, por outro lado, diz respeito a todo os agentes que compõem as tropas cedidas pelos Estados para uma operação de paz, quais sejam, os “capacetes azuis”.

¹⁹ *Status of Force Agreement, SOFA*

²⁰ *Memorandum of Understanding, MOU*

²¹ ONU, Assembleia Geral. *Report of the Legal Group on Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/980. Acesso em 01 de maio de 2017.

Tendo a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas quedado inerte quanto ao status dos “capacetes azuis” no *staff* da ONU, entende-se que o SOFA ficou responsável por dispor acerca da matéria.

Faganello²² (2013) afirma que, em que pese o SOFA ser elaborado consoante as peculiaridades de cada operação de paz, conforme as necessidades da situação que aflige cada Estado, individualmente, todos eles se fundamental no modelo proposto pela Assembleia Geral da ONU em 1990, o qual reafirma a imunidade e a exclusividade de jurisdição do Estado de origem dos agentes envolvidos em crimes:

O artigo 46 [do SOFA], 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.**

A autora aponta ainda a existência de diversos documentos²³ afirmando os direitos e deveres quanto à postura dos que integram as missões de paz, nos quais estão previstos o status legal, as normas de conduta, a responsabilização, as imunidades e privilégios garantidos aos agentes de paz, aos funcionários (*officials*) não integrantes do Secretariado e aos peritos em missão. Entretanto, aponta-se para a inércia nos documentos quanto às consequências legais e disciplinares aplicáveis aos que praticarem faltas graves e/ou crimes. Dessa forma, os documentos perdem eficácia diante dos agentes, e tornam-se meramente símbolos de uma apatia vergonhosa das Nações Unidas diante das violações de direitos humanos perpetradas nas operações de paz.

Fato é que as imunidades, privilégios e status legal das tropas só estão previstos no MOU, não constando na CPINU, tendo em vista que as operações de paz também não estão presentes na Carta das Nações Unidas, uma vez que não eram previstas quando do surgimento da Organização. Faganello (2013) preleciona nesse sentido que

“...em função de não se submeterem à jurisdição do Estado anfitrião, os modelos do SOFA e do MOU preveem expressamente que o país contribuinte

²² FAGANELLO, Priscila Liane Fett. Operações de manutenção da paz da ONU : de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

²³ São alguns desses documentos: “*Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials, and Experts on Mission*”; “*Dez Regras: Código de Conduta Pessoal para os “Capacetes Azuis”*”, e “*Nós somos Agentes da Paz das Nações Unidas*”.

garantirá ao Secretário--Geral o exercício de sua jurisdição penal nos casos de crimes cometidos por integrantes de suas forças no território do país hospedeiro."

Então, quanto à jurisdição penal das tropas em missões de paz, os militares apenas podem julgados pelas faltas graves, em seu país de origem, enquanto que os funcionários e técnicos (peritos) podem ser punidos com medidas disciplinares aplicadas pela própria ONU, que decidirá acerca da suspensão ou não de suas imunidades e privilégios. Caso seja suspenso, o agente pode ser julgado no país que no qual cometeu o crime, no caso em apreço, o país que recebeu a operação de paz.

5 DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

5.1 O Princípio da Responsabilidade Internacional

Tem-se que a responsabilidade é instituto inerente a sujeito revestido de poder de qualquer natureza na esfera jurídica. Destarte, a responsabilidade é característica essencial de qualquer sistema jurídico, incluindo-se nestes o sistema jurídico internacional, que abarca normas de conduta dos sujeitos que compõe a sociedade internacional.

Com efeito, todos os sujeitos de direito internacional reivindicam o cumprimento das normas, acordos e tratados que os beneficiam, e conseqüentemente não podem escusar-se no cumprimento destes. Sendo assim, tal como na ordem interna, os sujeitos de direito internacional devem responder pelos prejuízos decorrentes de ação ou omissão de seus órgãos ou agentes.

Com o desenvolvimento do Direito Internacional através dos anos, a Responsabilidade Internacional adquiriu traços mais complexos, distanciando-se daquela emanada do sistema westfaliano, no âmbito do qual apenas os Estados possuíam espaço no cenário internacional.

A noção clássica de responsabilidade, esboçada desde Grócio, ditava que o dano causado a uma parte dá à vítima o direito a pedir reparação, devendo ser responsabilizado o agente por seu ato ilícito. Esta concepção foi mantida no sistema

internacional até muito recentemente, guardando consigo estrita relação com o direito privado doméstico.

Com a evolução do Direito Internacional Contemporâneo, que ampliou as fronteiras e reconheceu a personalidade jurídica de indivíduos e organizações internacionais, a responsabilidade passou a recair sobre toda a sociedade internacional, ao passo que se contemplou a existência de obrigações *erga omnes*, inerentes a todos os sujeitos internacionais.

É correto afirmar hodiernamente que a responsabilidade internacional é invocada pela prática de fatos ilícitos, que decorrem da violação de obrigações bi ou plurilaterais e de obrigações *erga omnes*, além das derivadas de fatos lícitos e pelo risco.

Assim, a responsabilidade se consagra como um mecanismo indispensável à regulação das relações entre sujeitos do Direito Internacional, exprimindo-se como um determinante fator de equilíbrio entre essas relações.

O artigo em apreço se restringe à responsabilidade por violações de direitos humanos, que constituem fatos ilícitos. Destaque-se que os pressupostos que ensejam a obrigação de reparar são: o ato voluntário, a ilicitude, a imputação do fato ao lesante, o dano e o nexo de causalidade entre o fato e o dano, não sendo, há algum tempo, este último considerado *conditio sine qua non*.

5.2 Da Responsabilidade Internacional das Organizações Internacionais

Analisando detidamente a evolução histórica do Direito Internacional, observa-se que as organizações internacionais nem sempre manifestaram cautela acerca da previsão de sua personalidade jurídica. Verifica-se que os tratados constitutivos são recorrentemente omissos nesse sentido, incluindo a Carta das Nações que não dita qualquer indicação acerca da matéria.

A natureza e a personalidade jurídica das organizações unidas foram temas de debates múltiplos por longo período. Entretanto, o ápice da discussão ocorreu com o emblemático Caso Bernadotte.

Em 1948, a ONU, durante mediação de conflitos instalados entre Israel e Palestina, envia à região o diplomata sueco e grande conciliador, Conde Folke Bernadotte. O diplomata foi assassinado em 17 de setembro de 1948, em Jerusalém, no exercício de suas funções, a serviço da ONU. Diante da lamentável perda de um

grande funcionário em serviço, a organização decidiu agir e exigiu de Israel as devidas indenizações.

Ocorre que o dilema e indefinição acerca da personalidade jurídica das Nações Unidas impossibilitava a formalização da demanda judicial, uma vez que a ONU não era, até então, considerada parte legítima para figurar em ação judicial por responsabilidade internacional decorrente de ato ilícito.

A fim de solucionar a questão, a Assembleia Geral da ONU realizou consulta à Corte Internacional de Justiça (CIJ) acerca de sua capacidade para demandar judicialmente, e conseqüentemente, sobre a natureza ou inexistência de sua personalidade jurídica.

Ocorre que o Estatuto da Corte Internacional de Justiça prevê que “apenas Estados poderão ser partes em casos diante da corte”, afirmação que excluía a possibilidade de que outros sujeitos de direito internacional pudessem acionar a Corte, tais como organizações internacionais e o próprio indivíduo lesado.

O Parecer Consultivo datado de 11 de abril de 1949 definiu que a ONU possui personalidade jurídica internacional, uma vez que se trata da mais relevante organização internacional existente no sistema universal, constituindo

(...) o tipo mais elevado de Organização internacional, e não poderia corresponder às intenções de seus fundadores caso ela fosse desprovida de personalidade jurídica. A Corte julga que cinquenta e um Estados, representando uma muito larga maioria dos membros da Comunidade Internacional, têm o poder, conforme o direito internacional, de criar uma entidade titular de uma personalidade internacional objetiva – e não simplesmente uma personalidade reconhecida apenas pelos Estados-membros. (CIJ, 1949)

A partir daí, passou-se a considerar que as Organizações Internacionais têm a capacidade para apresentar reclamações possuem a capacidade jurídica necessária para apresentar reclamações contra Estados que tenham provocado danos a elas.

Ressalte-se, neste ponto, a justa colocação de Martins (1996)²⁴:

(...) a circunstância de as Organizações Internacionais beneficiarem de personalidade jurídica própria, a diversos níveis, associada à possibilidade de desenvolverem atividades que sempre podem causar prejuízos a outros sujeitos jurídicos, conduz à afirmação do princípio de sua responsabilidade.

²⁴ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. Direito das Organizações Internacionais. 2. Ed. Lisboa. Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996.

Tem-se, portanto, que também nas relações de direito privado, as organizações internacionais devem responder pelo descumprimento de seus deveres diante da sociedade internacional, na medida que gozam de personalidade jurídica nesse cenário. Guerra (2014)²⁵ justifica que

Em razão de ter uma personalidade jurídica internacional e a capacidade para reclamar pelos danos causados, a Organização também é passível de responsabilização no plano internacional. Tal precedente foi firmado em decisão proferida em 2 de abril de 1949 quando a Corte Internacional de Justiça reconheceu que a Organização Internacional foi criada para exercer funções, gozar de direitos e também que possui personalidade e capacidade no plano internacional. Evidencia-se, pois, que o instituto da responsabilidade internacional também é aplicado para as Organizações Internacionais, tanto como sujeito ativo quanto como sujeito passivo. Ou seja, as Organizações Internacionais poderão propor ações contra outros sujeitos internacionais, bem como poderão ser acionadas pelo descumprimento de alguma obrigação tomada no plano internacional.

Nessa esteira, tem-se que a responsabilidade internacional das Organizações Internacionais pode ser analisada a partir de alguns aspectos específicos, quais sejam: *i)* o descumprimento de um tratado internacional, em desconformidade com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1986) que consagra o princípio do *pacta sunt servanda*; *ii)* pela prática de atos ilícitos à luz das normas de direito internacional, por seus agentes e/ou órgãos; *iii)* pela violação de obrigações jurídicas que tenham sido por elas assumidas; *iv)* por atos de administração internacional de territórios que estejam sob sua responsabilidade; *v)* pelo descumprimento de normas consagradas pelo direito diplomático.

6 DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DA ONU PELAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NAS OPERAÇÕES DE PAZ

6.1 Da responsabilidade e atribuição de atos dos agentes no exercício de suas funções e por condutas *ultra vires*

²⁵ GUERRA, Sidney. Curso de direito internacional público. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Tal como já pontuado, a responsabilidade internacional das organizações internacionais recai sobre atos ilícitos praticados por agentes ou órgãos que estejam atuando sob sua representação oficial. Necessário, portanto, buscar definir a atribuição da conduta ilícita aos Estados, aos agentes considerados individualmente ou à ONU.

A CIJ, em parecer elaborado em 1999, declarou que a ONU pode ser obrigada a assumir a responsabilidade por danos causados por seus órgãos e agentes **no exercício de suas funções**. A problemática consiste exatamente na execução das operações de paz, uma vez que os agentes são oriundos de diversos Estados-membros, conquanto devam agir em nome das Nações Unidas do decorrer da missão.

Destarte, o Estado membro fornecedor de tropas e a ONU firmam, entre si, além do SOFA, um acordo relacionado à disposição desses recursos humanos dentro do corpo estrutural da organização, chamado de *Rules of Engagement* – regras de engajamento (ROE). Assim como o SOFA, este acordo, em que pese possuir peculiaridades atribuíveis a cada missão, segue algumas invariáveis, como é o caso do artigo 9º²⁶, que prevê que as condutas ilícitas dos capacetes azuis são atribuíveis às Nações Unidas, de modo que a ONU se considera responsável perante as reivindicações de terceiros, porém com direito de regresso em algumas circunstâncias, em face do Estado membro.

Dessa forma, a Comissão de Direito Internacional (ILC) entende que a conduta ilícita e a responsabilidade internacional devem ser atribuídas **a quem possuir o controle efetivo sobre as tropas ou o agente**, individualmente, no momento da violação dos direitos humanos, não sendo bastante que a operação de paz seja promovida pela ONU para que ela seja responsabilizada.

Ocorre que esta análise de forma concreta, caso a caso, traz consigo inúmeras dificuldades, tendo em vista que, por diversas vezes, é difícil ou impossível determinar e comprovar a atribuição do controle efetivo pelo Estado ou pela ONU. Apesar dos obstáculos encontrados, tem-se que a responsabilidade nesses casos deve ser daquele que exercer o controle efetivo, ressaltando-se que podem o Estado e a ONU

²⁶ Artigo 9º - Reivindicações de Terceiros:

As Nações Unidas serão responsáveis para lidar com qualquer reivindicação por terceiros quando houver perda ou dano à propriedade, morte ou danos pessoais, causado por pessoal ou equipamento providenciado pelo governo no desempenho de serviços ou outra atividade ou operação sob este Acordo. No entanto, se a perda, dano, morte ou prejuízo surgiu de negligência ou dolo do pessoal providenciado pelo governo, o governo será responsabilizado por tais reivindicações.

responder solidariamente por atos ilícitos quando constatado o duplo exercício da autoridade sobre os agentes e órgãos.

Não obstante, existe dúvida ainda quanto à responsabilidade restrita ao exercício das funções oficiais dos agentes ou órgãos violadores. Considere-se que assim como funcionários do governo de um Estado ou de alguma sociedade privada, indivíduos e órgãos que atuam em nome de uma organização internacional como a ONU, mantêm sua autonomia pessoal. Assim há que se definir se um ato faz parte do funcionamento da Organização Internacional, ou se trata de conduta de domínio pessoal. São os casos em que a conduta é desempenhada em *ultra vires*, ou seja, quando a respectiva atuação se der contra as diretrizes ou ordem superior direta da organização internacional.

Com efeito, a conduta ilícita realizada dentro das funções oficiais é condição *sine qua non* para podermos atribuir este ato à OI, entretanto, não se pode limitar a responsabilidade da OI aos atos em conformidade com ordens ou instruções recebidas pelo agente/órgão. Significa dizer que não é imprescindível que a conduta ilícita tenha sido expressa e legalmente instituída pela organização, para que possa ser atribuída a ela.

A norma prevista no art. 6º do Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade das Organizações Internacionais (DARIO) preleciona que a conduta de um órgão ou agente de uma organização internacional na performance de funções daquele órgão ou agente será considerada um ato daquela organização sob o direito internacional, qualquer que seja a posição do órgão do agente dentro da organização²⁷.

Destaque-se que em diversas ocasiões a ONU foi questionada acerca de sua responsabilização por violações ao direito internacional cometidas durante uma operação de paz, independentemente da instituição legal da conduta ilícita. Fato é que na operação ONUC, realizada no Congo, a ONU acatou sua responsabilidade pelas consequências de atos cometidos por capacetes azuis belgas, mesmo quando, no exercício de suas funções, atuavam sem ordens de superiores hierárquicos das Nações Unidas ou quando em desobediência às instruções.

²⁷ Art. 6º - Condutas de órgãos de organizações internacionais

1. A conduta de um órgão ou agente de uma organização internacional na performance de funções daquele órgão ou agente **será considerada um ato daquela organização sob o direito internacional, qualquer que seja a posição do órgão ou do agente dentro da organização.**

2. As regras da organização serão aplicadas na determinação das funções de seus órgãos e agentes.

Pode-se dizer que nessa ocasião, ao aceitar a responsabilidade pela conduta dos agentes de paz, a ONU atuou em consonância ao princípio geral de atribuição de conduta por atos *ultra vires*, aceito pela doutrina e reproduzido no artigo 8º, do DARIO de (2011), cuja dicção prevê que a conduta de um órgão ou agente de uma organização internacional será considerada um ato daquela organização, mesmo se a conduta exceder a autoridade daquele órgão ou agente, ou contravenir instruções²⁸.

6.2 Da responsabilidade e atribuição de condutas dos agentes sem quaisquer relações com suas funções oficiais

Ocorre que quanto à atribuição de condutas de agentes sem quaisquer relações com suas funções oficiais, doutrinária e jurisprudencialmente, é entendimento unânime que não são atribuíveis à organização. Isto porque considera-se que não há nexos causal entre a conduta do agente e a organização internacional, consoante memorando elaborado pelo *Office of Legal Affairs* das Nações Unidas(1986)²⁹:

A política das Nações Unidas com relação aos **atos off-duty** de membros das missões de paz é que **a organização não tem responsabilidade legal ou financeira sobre morte, prejuízo ou dano que resultem desses atos. As Nações Unidas podem, em particular, concordar em negociar um acordo com um requerente, mas os custos serão arcados pelo governo envolvido.**

Sendo assim, a grande celeuma referente aos abusos e à exploração sexual praticada pelos agentes nas operações de paz são atribuídas apenas aos próprios capacetes azuis, os quais poderão ser responsabilizados apenas em seus próprios países de origem, conforme se concluiu após a explanação acerca de suas imunidades.

Previsivelmente, a responsabilização civil e criminal no âmbito interno da jurisdição dos países fornecedores é dificultosa e ocorre em raríssimas hipóteses. Os

²⁸ **Artigo 8 – Excesso de autoridade ou contravenção de instruções.**

A conduta de um órgão ou agente de uma organização internacional **será considerada um ato daquela organização** sob o direito internacional se o órgão ou agente agir em capacidade oficial e dentro de suas funções daquela organização, **mesmo se a conduta exceder a autoridade daquele órgão ou agente ou contravenir instruções.**

²⁹ OFFICE OF LEGAL AFFAIRS. Liability of the United Nations for claims involving off-duty acts of members of peacekeeping forces - determination of off-duty versus on-duty status. United Nations Juridical Yearbook, New York, 1986.

Estados, lamentavelmente, não costumam fazer uso do direito/dever da responsabilização. Principalmente por este motivo, as alegações de abuso são contínuas.

Pontue-se que a autora deste artigo humildemente acredita na maior concreção da justiça a partir da responsabilização da ONU também nesses casos em que se analisa a conduta do agente em domínio pessoal, conquanto se observe posicionamento contrário da sociedade internacional.

Isto porque não pode ser ignorado o fato de que os agentes de paz em territórios dominados por conflitos civis e outras situações de calamidade, se veem revestidos de prerrogativas, privilégios, autoridade e posição de extrema vantagem sobre a população local, que emanam única e exclusivamente das Nações Unidas.

Os capacetes azuis, vale ressaltar, são enxergados como figuras heroicas, solidárias e notáveis, gozando de considerável superioridade social que lhes confere total segurança na regra da impunidade, permitindo a estes cometer ilícitos e violações de direitos humanos desta natureza sem maiores tormentos.

Interessante destacar ainda a extrema dificuldade em se comprovar os ilícitos cometidos pelos agentes nesse sentido, eis que sua credibilidade, a eles conferida em virtude da fiesza que é atribuída à própria ONU. A título exemplificativo, estima-se que os casos de abusos e exploração sexual denunciados contra os agentes de paz, representam uma ínfima fração dos que de fato ocorreram. Em esmagadora maioria, nos países assolados pelas guerras, mulheres e crianças, que no geral não possuem família ou outros entes que lhes possam conferir proteção, permanecerão silentes diante da violência que sofreram.

Ressalte-se que em casos excepcionalíssimos existe a possibilidade de julgamento dos agentes no Tribunal Penal Internacional, caso a ele seja imputada crime contra a humanidade, previsto no art. 5º do Estatuto de Roma³⁰.

Destaque-se que no ano de 2016, pela primeira vez desde seu funcionamento em 2002, o TPI reconheceu e condenou o estupro (qualquer violência sexual

³⁰ Artigo 5º - Crimes da Competência do Tribunal

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes: (...) b) Crimes contra a humanidade;

comparável) como crime de guerra³¹. Agressões sexuais, como escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada ou qualquer outra violência sexual já eram considerados crimes contra humanidade pelo Estatuto de Roma, previstos no art. 7º³².

Ocorre que há se de considerar alguns importantes fatores. Destaque-se, de início, que o Tribunal de Haia aplica apenas sanções penais, de maneira que as vítimas não seriam devidamente compensadas civilmente pelos danos decorrentes do crime.

Outrossim, vale pontuar que para que um indivíduo seja julgado pelo TPI, tanto o Estado de origem do agente quanto o Estado em cujo território deu-se a agressão devem ser signatários do Estatuto de Roma, o que pode por diversas vezes representar outro obstáculo para o julgamento dos agressores.

Com efeito, uma medida possível e mais eficaz contra a impunidade dessas violações de direitos humanos seria chamar à responsabilidade o Estado que possui exclusividade de jurisdição sobre o agente. Uma vez que não seja observado o direito/dever de julgamento e punição do agressor, a vítima pode lançar mão dos mecanismos disponíveis a nível regional, acionando os Estados nos tribunais regionais internacionais de proteção aos direitos humanos.

Insta salientar, outrossim, que atualmente existem a nível regional a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, permanecendo a Ásia e a Oceania, por hora, despidas desta proteção regional que um tribunal poderia assegurar.

³¹ Câmara de Julgamento III — presidida pela juíza brasileira Sylvia Steiner — considerou, por unanimidade, que Bemba atuou como comandante militar e dispunha de autoridade efetiva e controle sobre o contingente do grupo *Mouvement de Libération du Congo* (MLC) que praticou assassinatos, estupros e pilhagem (saques) contra populações civis na República Centro-Africana entre 26 de outubro de 2002 e 15 de março de 2003. Para a corte, as vítimas dos crimes não eram partes dos atos de hostilidades em curso naquele país no período em referência, mas, ainda assim, foram alvo das ações do MLC de forma primária (não-incidental) e ostensiva, do que se conclui que havia uma política informal de ataque a civis levada a cabo pelo grupo — como uma espécie de *modus operandi*. (QUEIROZ, Vanessa Oliveira de. **TPI reconhece e condena estupro como crime de guerra**. 04 de abril de 2016. Consultor Jurídico. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-abr-04/vanessa-queiroz-tpi-reconhece-estupro-crime-guerra>. Acesso em 22 de abril de 2017.)

³² Artigo 7º - Crimes contra a Humanidade

1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:

[...]

g) Agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável.

Em suma, a responsabilização civil e criminal pelas violações de direitos humanos cometidas por agente, em domínio pessoal, sem relação com o exercício oficial de suas funções ou qualquer outra ligação com a operação de paz, ainda são um problema significativo, eis que raríssimas vezes resta efetivada.

7. O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DA ONU

Como já elucidado, a imunidade de jurisdição na ONU é resguardada de modo que quando as Cortes nacionais a confirmam, é comum que indivíduos se vejam sem qualquer alternativa legal para a busca da compensação dos danos sofridos durante as operações de paz.

Os indivíduos com direitos violados que ousam ajuizar demandas nas Cortes de seus países de origem recebem como resultado a negativa de seus pedidos sob o argumento de que a imunidade da ONU advém de sua imunidade funcional, consoante os julgadores, essencial para o desempenho de suas funções, como veremos a seguir.

7.1 Caso do Genocídio em Srebrenica

No período compreendido entre 1992 e 1995, a Bósnia Herzegovina vivenciou o terror de uma guerra civil. Os três anos de conflito resultaram em aproximadamente 220.000 vítimas civis e militares, sendo 160.000 muçulmanos, 30.000 croatas, 25.000 sérvios e 5 mil de outras etnias.

Lamentavelmente a guerra foi caracterizada principalmente pela prática indiscriminada da chamada “limpeza étnica”. O objeto do presente caso de estudo foi um dos episódios mais conhecidos e marcantes da guerra foi o genocídio ocorrido na cidade bósnia de Srebrenica, onde as ações das tropas da autoproclamada República Sérvia da Bósnia comandadas pelo general Ratko Mladic mataram mais de 8.000 bósnios muçulmanos.

Ocorre que o território da cidade de Srebrenica era considerado seguro pelo Conselho de Segurança da ONU, que incumbiu a manutenção da paz e segurança do local a tropas holandesas que atuavam na operação de paz que foi chamada UNPROFOR (Força de Proteção das Nações Unidas).

Entretanto, os efetivos militares holandeses não estavam armados, treinados e equipados suficientemente para garantir proteção à população, de modo que as forças

sérvio-bósnias conseguiram tomar o controle da cidade de Srebrenica. Rendidos juntamente com a população, a tropa holandesa cedeu às exigências sérvias, entregando 300 homens muçulmanos para serem mortos.

Uma das consequências do genocídio foi o ajuizamento da ação civil em Haia, que ficou conhecida como o *Caso Mothers of Srebrenica Association et al v. The Netherlands and United Nations*³³. A associação “Mães de Srebrenica”, que representa seis mil mulheres sobreviventes que perderam filhos e outros familiares, exigiu compensação e reconhecimento da responsabilidade por parte da ONU e da Holanda, alegando que ambas foram responsáveis pelo fracasso em evitar o genocídio.

O Tribunal Distrital de Haia, em 2008, considerou que a ONU possuía imunidade absoluta e, em consequência disso, alegou incompetência para julgar o caso contra as Nações Unidas.

A associação “Mães de Srebrenica” entrou então com um recurso no Supremo Tribunal holandês. Em 2012, o Supremo Tribunal examinou se a imunidade da ONU deveria prevalecer e, mesmo diante da gravidade das alegações, decidiu por rejeitar o recurso, assegurando a supremacia da imunidade da ONU, independente do teor das acusações.

Além desses tribunais nacionais, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos também declarou, por unanimidade, que o recurso era inadmissível e que a queixa era infundada, de modo que a ação prosseguiu apenas contra o Estado holandês.

Em 16 de Julho de 2014, o Tribunal Distrital de Haia decidiu que o Estado da Holanda era a responsável pela morte dos 300 homens muçulmanos que se encontravam no complexo da ONU em Potocari, em 1995 e que foram entregues às forças servo-bósnias.

7.2 O Caso da Difusão da Cólera no Haiti

Após o surto da doença de cólera no Haiti já elucidado anteriormente neste artigo, foi proposta ação civil na Corte Americana da Nova Iorque, a saber, o Caso

³³ *MOTHERS of Srebrenica et al. v. State of The Netherlands and the United Nations*: District Court. 2012. Disponível em: . <http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/758>. Acesso em: 12 de maio de 2017.

*Delama Georges et all v The United Nations*³⁴. À época do ajuizamento da demanda em outubro de 2013, a doença já havia acometido mais de 679.000 pessoas e levado a óbito pelo menos 8.300.

Os reclamantes pugnaram que os réus reconhecessem sua conduta negligente, compensando os autores pelas perdas e danos que sofreram, inclusive a remediação das águas do país e provisão de saneamento adequado, cujos montantes devem ser quantificados pelo magistrado, mas não aquém de US\$2.2 bilhões de dólares, estimativa para erradicação da cólera no território haitiano.

Em janeiro de 2015, em decisão de apenas 8 laudas, o magistrado responsável pelo caso rejeitou de plano a ação judicial, fundamentando-se na imunidade absoluta de jurisdição da ONU, de seus órgãos subsidiários, bem como de seus funcionários, que possuem todos os privilégios e imunidades que forem necessários para o desempenhar de suas funções oficiais. Atualmente já foram registradas mais de 8.700 mortes e 720.000 vítimas.

Observa-se que as Cortes vêm aplicando diferentes fundamentos para justificar a imunidade absoluta da ONU, mesmo quando o impasse legal envolve violações de normas *jus cogens* ou violações sérias de direitos humanos. A fundamentação nesses casos já se utilizou inclusive na aplicação por analogia da imunidade dos Estados.

Em decorrência desse posicionamento, as vítimas da cólera no Haiti, por exemplo, ficarão sem reparação pelos danos sofridos, pois não há outro amparo legal disponível para alcançar a condenação da ONU.

Vale pontuar que uma única vez as Nações Unidas acataram voluntariamente sua responsabilidade pela não prevenção do genocídio e outras condutas ilícitas praticadas na operação de paz chamada ONUC, na República do Congo. Após receber inúmeros pedidos de reparação por danos físicos às pessoas e suas propriedades, a ONU concluiu de que estes danos foram ocasionados injustificadamente por agentes a civis inocentes. Por este fato, as Nações Unidas ofereceram compensação em forma de pagamento pecuniário³⁵. Entretanto, não se

³⁴ SOUTHERN DISTRICT OF NEW YORK. **Judgment in the case of Delama Georges et all v The United Nations**, 2015. Disponível em: <http://www.ijdh.org/2015/01/projects/United-states-district-court-southern-district-of-new-york/>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

³⁵ A ONU ofereceu o pagamento de 1 milhão e 500 mil dólares americanos como quitação integral pelos danos causados na ONUC, cujo montante deverá ser repartido em partes iguais. UNITED NATIONS TREATY SERIES. **United Nations and Belgium – Exchange of letters constituting an agreement relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by belgium nationals**, 1965. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20535/volume-535-I-7780-English.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2017.

pode deixar à mercê do bom-senso e consciência da própria organização internacional os direitos de tantos indivíduos lesados³⁶.

Ilógico considerar aceitável e coerente conferir imunidade absoluta de jurisdição quando nos vemos diante de gravíssimas violações de direitos humanos, justamente cometidas por uma organização (a maior e mais relevante do mundo) que propaga sua proteção.

A anulação da imunidade de jurisdição da ONU não é algo que se acredita ser, nem de longe, ideal. Entretanto, casos de violações de direitos humanos denotam indivíduos que vem há algum tempo clamando por sua relativização, de maneira que o instituto da imunidade seja respeitado, mas que as vítimas tenham alternativas legais para buscar compensações pelos danos sofridos.

Considerando que os tribunais regionais de proteção aos direitos humanos apenas aceitam demandas em face de Estados, e diante da declaração de incompetência das cortes domésticas para o julgamento da ONU, qual seria o melhor caminho a se considerar?

Segundo preceitua o próprio Estatuto da CIJ, apenas os Estados-membros da ONU poderão ser partes em casos diante da Corte (art. 34). Outros Estados poderão litigar perante a Corte, desde que se sujeitem às disposições especiais dos tratados vigentes e não coloquem as partes em situação de desigualdade diante da Corte (art. 35).

Não obstante, como já visto, a partir do julgamento do Caso Bernadotte entendeu-se que a ONU é parte legítima para figurar no polo ativo de ação para busca de compensação por danos eventualmente causados por Estados.

Acredita-se, diante desse cenário, que a melhor saída seja ampliar as competências da CIJ, de modo que sejam por ela aceitas petições de indivíduos (ainda que por meio de uma Comissão, como nos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos), além das Nações Unidas e dos Estados. De igual modo, ideal seria que a CIJ também aceitasse demandas em face das Nações Unidas, a fim de assegurar aos

³⁶ Destaque-se que as violações de direitos humanos não cessaram na ONU após o pagamento da compensação oferecido pela ONU. Em 2009 a organização *Human Rights Watch* registrou ataques "imorais e frequentes" contra civis, realizados por soldados e rebeldes entre janeiro e setembro. Segundo o grupo, soldados que recebiam alimentos e munição da ONU mataram civis, estupraram meninas e cortaram as cabeças de alguns jovens que eles acusavam de serem rebeldes ou de dar apoio ao inimigo. ESTADÃO INTERNACIONAL. **Tropas apoiadas pela ONU mataram 1.400 no Congo**. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,tropas-apoiadas-pela-onu-mataram-1400-no-congo,481918>. Acesso em 23 de abril de 2017.

indivíduos e aos Estados meios de acesso à justiça quando à organização forem atribuídas violações de direitos humanos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste artigo científico foram abordadas as operações de paz da ONU; as violações de direitos humanos cometidas nestas operações de paz; as imunidades da ONU e de seus agentes, a responsabilidade internacional das organizações internacionais; a responsabilidade internacional da ONU pelas violações de direitos humanos nas operações de paz; e o acesso à justiça em face da ONU.

Foi possível compreender, no desenrolar dos capítulos, que não obstante seu objetivo principal consistir na proteção dos direitos humanos e na manutenção da paz e da segurança internacionais, a ONU, por vezes, se torna violadora desses direitos durante as missões humanitárias denominadas operações de paz.

Entretanto, em que pese sua responsabilidade sobre os atos cometidos pela ONU, seus órgãos, funcionários e agentes, administrativamente, disciplinarmente, sob seu controle efetivo ou não, e no exercício de suas funções ou não, a ONU permanece intocada judicialmente, em decorrência da imunidade de jurisdição por ela usufruída.

Destarte, milhões de indivíduos vítimas de violações de direitos humanos se enxergam sem qualquer alternativa legal para a busca de compensação pelos danos sofridos nas operações de paz, uma vez que Cortes nacionais sustentam o fundamento da imunidade de jurisdição, suscitando incompetência para o julgamento da organização internacional.

Outrossim, cortes regionais de direitos humanos e a própria Corte Internacional de Justiça apenas acolhem demandas em face de Estados soberanos, de modo a impossibilitar o julgamento e a condenação da ONU.

Nesse diapasão, acredita-se que uma evolução do direito internacional se faz necessária, a fim de que seja ampliada a competência da CIJ para aceitar demandas propostas por indivíduos e acolher ações em face das Nações Unidas.

O que foi apresentado a respeito da ONU, suas imunidades e seu reflexo negativo sobre as violações de direitos humanos nas operações de paz corrobora a ideia de que é chegada a hora de a sociedade internacional se libertar das correntes do conservadorismo jurídico, que resguarda a imunidade como instituto absoluto, inclusive sobre normas de *jus cogens* que garantem direitos humanos.

Conclui-se, portanto, que a Organização das Nações Unidas não pode permanecer escondida sob o manto da imunidade de jurisdição, como se tudo pudesse e nada devesse, esquivando-se de julgamentos de sua responsabilidade por condutas ilícitas, mantendo milhões de vítimas sem seus direitos e devida compensação.

9 REFERÊNCIAS

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**, 2008. Disponível em: <http://dag.un.org/handle/11176/89481>. Acesso em 27 de abril de 2017.

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

GOULDING, Marrack. **The Evolution of United Nations Peacekeeping in International Affairs**. Vol. 69, No. 3. 1993.

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

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARTIN, Sarah. **Must Boys Be Boys? Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions**. Revista Refugees International. 2005.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. **Direito das Organizações Internacionais**. 2. Ed. Lisboa. Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict**, 1999.

_____. **Carta das Nações Unidas**, 1945.

_____. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**, 1945.

_____. **Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas**. Londres, 1946.

_____. **Secretary-General's Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse**, 2003.

OFFICE OF LEGAL AFFAIRS. **Liability of the United Nations for claims involving off-duty acts of members of peacekeeping forces - determination of off-duty versus on-duty status**. United Nations Juridical Yearbook, New York, 1986.

QUEIROZ, Vanessa Oliveira de. **TPI reconhece e condena estupro como crime de guerra.** 04 de abril de 2016. Consultor Jurídico. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-abr-04/vanessa-queiroz-tpi-reconhece-estupro-crime-guerra>. Acesso em 22 de abril de 2017

SEINTEFUS, Ricardo. **Manual das Organizações.** 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

_____. **Haiti: dilemas e fracassos internacionais.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

SOUTHERN DISTRICT OF NEW YORK. **Judgment in the case of Delama Georges et al v The United Nations,** 2015. Disponível em: <http://www.ijdh.org/2015/01/projects/United-states-district-court-southern-district-of-new-york/>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

SPIJKERS, Otto. The Immunity of the United Nations before the Dutch Courts Case Note. **Military Law and the Law of War Review**, Utrecht, v. 51, n. 2, 2012.

SUPREME COURT OF NETHERLANDS. **MOTHERS of Srebrenica et al. v. State of The Netherlands and the United Nations:** District Court. 2012. Disponível em: <http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/758>. Acesso em: 12 de maio de 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do Direito Internacional,** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

UNITED NATIONS TREATY SERIES. **United Nations and Belgium – Exchange of letters constituting an agreement relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by belgium nationals,** 1965. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20535/volume-535-I-7780-English.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2017.

ZANELLA; Cristine Koehler; BERALDO, Maria Carolina Silveira. **Tudo Depende Do Nkali: ONU introduz epidemia de cólera no Haiti.** In: Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1102>> Acesso em 10 abr. 2017.