

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

MARINA MACHADO ADEODATO

**RESPONSABILIDADE DE MISSÕES DE PAZ DA ONU POR VIOLAÇÕES**  
**AOS DIREITOS HUMANOS**

João Pessoa – PB

2009

MARINA MACHADO ADEODATO

**RESPONSABILIDADE DE MISSÕES DE PAZ DA ONU POR VIOLAÇÕES  
AOS DIREITOS HUMANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. André Regis de Carvalho

João Pessoa – PB

2009

MARINA MACHADO ADEODATO

**RESPONSABILIDADE DE MISSÕES DE PAZ DA ONU POR VIOLAÇÕES  
AOS DIREITOS HUMANOS**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

Defesa de dissertação realizada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. André Regis de Carvalho (Orientador)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Prof. Dr. Luciano Mariz Maia  
Universidade Federal da Paraíba

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Margarida de Oliveira Cantarelli  
Universidade Federal de Pernambuco

João Pessoa – PB

2009

Para minha Mãe e meu Pai.

Para Pedro.

## **AGRADECIMENTOS.**

Esta dissertação é devida a acontecimentos, reflexões e pessoas. Alguns desses acontecimentos e reflexões merecem ser discutidos publicamente; é o que tento nos capítulos que se seguem. Às pessoas, fundamentais nas muitas etapas de trabalho, obrigada.

Agradeço a meu Orientador, André Regis de Carvalho, pelo apoio em todos os momentos, nas alegrias e dificuldades.

Um agradecimento mais que especial à Professora Margarida de Oliveira Cantarelli. Para mim é um privilégio poder contar com seus ensinamentos.

Também agradeço imensamente aos Professores Luciano Mariz Maia e Fredys Orlando Sorto, pela presença constante durante meu mestrado e pela dedicação à Pós-Graduação em Direitos Humanos.

Ao Professor Giuseppe Tosi, cuja sensibilidade em muito inspirou o presente trabalho. Aos Professores Leoncio Camino, Marcela Varejão e Eduardo Rabenhorst. À Professora Maria Luíza Alencar, cujo trabalho traduziu-se em conquistas para todos no Mestrado.

Ao Professor Eugênio Aragão, obrigada.

A Cristiano Carrilho, Carlos Berriel, Anabel Pessôa, José Janguê Diniz, Alfredo Américo Freitas e George Browne, pela confiança.

A meus alunos, pelas trocas de cada dia.

A todos que fazem a Faculdade de Direito do Recife e que, de certa forma, me fizeram também.

Aos colegas e amigos do mestrado. João Pessoa me acolheu e todos têm um grande papel nisso.

A Flavianne Fernanda e Alfredo Falcão: se todos os juristas fossem como vocês...

A Natália Soares, Karla Vasconcelos, Daniella Campos e Roberta Ximenes. Meninas, vocês são amigas *sine qua non*. Obrigada. Presentes do primeiro período da graduação até hoje; assim como Leo Furtado, grande amigo que a FDR trouxe.

A Erika Pires; a Catarina Martins – “*in weiter Ferne, so nah!*”. Sempre.

A Candice Alencar, ao meu lado em todos os momentos memoráveis. A Cicília Pontes, Mirela Andrade, Camila Alcoforado, Flávia Ebrahim, Flávia Xavier, Eveline Alencar, Clarissa Almeida, Sophia Costa, por tanto. Pela amizade de tanto tempo.

A Graziela Bacchi Hora, Torquato Castro Jr., Pablo Holmes, Alessandra Macedo Lins, Luciana Brayner, Carolina Pedrosa. Por serem pessoas tão incríveis. Pelo amor à academia e às artes que me inspira.

A Alexandre da Maia e André Balaio, pelos “tiques” que pude dar na minha agenda permanente nesses últimos tempos. Ao sísifo Ricardo Mello.

A Vovó Lígia, Vovô Deó e Vovó Zélia.

Aos que habitam meus pensamentos.

E, *last but not*,

A Iara, Iaiá, minha *baby* para sempre.

A meu Pai, João Maurício. Minha Mãe, Isabel Cristina. Procuro e não há o que dizer; palavras serão apenas palavras.

A Pedro, que, espero, sabe por quê.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AG/ONU – Assembléia Geral da ONU

AMISOM – Missão da União Africana na Somália (*African Union Mission in Somalia*).

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CIVPOL – Polícia Civil (*Civilian Police*)

CS/ONU – Conselho de Segurança da ONU

DDR – Desarmamento, desmobilização e reintegração

DIDH – Direito internacional dos direitos humanos

DIH – Direito internacional humanitário

DPKO – Departamento de Operações de Paz da ONU (*UN Department of Peacekeeping Operations*)

EUA – Estados Unidos da América

ID/OIOS – Divisão de Investigações do Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU (*Investigations Division / Office of Internal Oversight Services*)

MICIVIH – Missão Civil Internacional no Haiti (*Mission Civile Internationale en Haïti*)

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*)

MONUC – Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (*Mission de l'ONU en République Démocratique du Congo*)

MoU – Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding*)

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (*Organization for Security and Co-operation in Europe*).

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIOS – Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU (*UN Office of Internal Oversight Services*)

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PNH – Polícia Nacional Haitiana

SGB – Boletim do Secretário Geral (*Secretary-General's Bulletin*)  
SOFA – Acordo sobre o Estatuto das Forças (*Status of Forces Agreement*)  
TPI – Tribunal Penal Internacional  
UN – *United Nations*  
UNAMSIL – Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (*United Nations Mission in Sierra Leone*)  
UNEF I – Primeira Força de Emergência da ONU (*First United Nations Emergency Force*)  
UNITAF – Força Tarefa Unificada (*Unified Task Force*)  
UNMIH – Missão das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Mission in Haiti*)  
UNMIL – Missão das Nações Unidas na Libéria (*United Nations Mission in Liberia*)  
UNPROFOR – Força de Proteção das Nações Unidas (*United Nations Protection Force*)  
UNTSO – Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (*United Nations Truce Supervision Organization*)  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

*Als Höchstzeit für das Hungern hatte der Impresario vierzig Tage festgesetzt, darüber hinaus ließ er niemals hungern, auch in den Weltstädten nicht, und zwar aus gutem Grund. Vierzig Tage etwa konnte man erfahrungsgemäß durch allmählich sich steigernde Reklame das Interesse einer Stadt immer mehr aufstacheln, dann aber versagte das Publikum, eine wesentliche Abnahme des Zuspruchs war festzustellen; es bestanden natürlich in dieser Hinsicht kleine Unterschieden zwischen den Städten und Ländern, als Regel aber galt, daß vierzig Tage die Höchstzeit war. Dann also am vierzigsten Tage wurde die Tür des mit Blumen umkränzten Käfigs geöffnet, eine geisterte Zuschauerschaft erfüllte das Amphitheater, eine Militärkapelle spielte, zwei Ärzte betraten den Käfig, um die nötigen Messungen am Hungerkünstler vorzunehmen, durch ein Megaphon wurden die Resultate dem Saale verkündet, und schließlich kamen zwei junge Damen, glücklich darüber, daß gerade sie ausgelost worden waren, und wollten den Hungerkünstler aus dem Käfig ein paar Stufen hinabführen, wo auf einem kleinen Tischchen eine sorgfältig ausgewählte Krankenmahzeit serviert war. Und in diesem Augenblick wehrte sich der Hungerkünstler immer. Zwar legte er noch freiwillig seine Knochenarme in die hilfsbereit ausgestreckten Hände der zu ihm hinabgebeugten Damen, aber aufstehen wollte er nicht. Warum gerade jetzt nach vierzig Tagen aufhören?*

O prazo máximo de jejum havia sido fixado pelo empresário em quarenta dias, acima disso ele nunca permitia jejuar, nem mesmo nas grandes cidades do mundo – mas isso por um bom motivo. A experiência mostrava que durante quarenta dias era possível estimular o interesse de uma cidade por meio de uma propaganda gradativa, mas depois disso o público falhava e se podia verificar uma redução substancial da assistência; naturalmente havia pequenas diferenças entre as cidades e os países, mas, como regra, quarenta dias eram o período máximo. Sendo assim, no quadragésimo dia eram abertas as portas da jaula coroada de flores, uma platéia entusiasmada enchia o anfiteatro, uma banda militar tocava, dois médicos entravam na jaula para proceder às medições necessárias no artista da fome, um megafone anunciava os resultados à sala e finalmente duas moças, felizes por terem sido elas as sorteadas, guiavam o artista da fome desde a jaula até alguns degraus abaixo, onde sobre uma mesinha estava servida uma refeição de doente cuidadosamente selecionada. E nesse momento o artista da fome sempre resistia. Ele até chegava a estender seus braços ossudos às prestativas mãos das jovens que sobre ele se curvavam, mas levantar ele não queria. Por que parar exatamente agora, após quarenta dias?

KAFKA, Franz. Ein Hungerkünstler. In: KAFKA, Franz. **Das Urteil** und andere Erzählungen. Frankfurt am Main: Fischer Taschenburg Verlag, 2004, p. 172.

## **RESUMO.**

Esta dissertação tem por objetivo a análise crítica de um grave problema: o fato de agentes internacionais integrantes de missões de paz da ONU violarem direitos humanos das populações que estão sob sua proteção, ao praticarem abusos sexuais e excessos no uso da força. Valendo-se de metodologia problematizante, com base em dados relacionados à MONUC e à MINUSTAH, a dissertação procura fugir à mera exposição de temas, às reportagens panorâmicas e transcrições de obras alheias. Embora encarregadas de auxiliar povos flagelados por calamidades, as missões de paz – ou missões humanitárias – são operações complexas, cujos resultados nem sempre são os esperados, o que as torna alvo de severas críticas. Na presente pesquisa, o foco de análise é o “pós-intervenção”, ou seja, o momento em que a missão está situada no território do Estado receptor, sob os ditames de um mandato internacional no qual foi investida. Contudo, percebe-se que nem sempre tal mandato é juridicamente seguido. Trata-se de dado preocupante, na medida em que as pessoas lesadas já se encontram em estado de extrema vulnerabilidade, e muitas vezes vêm todas as suas esperanças depositadas em tais missões. Apesar de as missões serem autorizadas pela ONU em nome de um maior cosmopolitismo nas relações internacionais, percebe-se que, na solução de casos de violações aos direitos humanos praticadas pelos próprios agentes interventores, a soberania estatal emerge como atributo indispensável para prevenir e puni-las. Isso porque há agentes que gozam de imunidade de jurisdição local quanto a certas infrações por eles praticadas e só podem ser processados em seus países de origem, que por vezes se omitem em garantir a efetividade do direito internacional humanitário. A importância de um fórum internacional é então salientada, papel que pode ser desempenhado pelo Tribunal Penal Internacional. Conclui-se pela necessidade de aprimorar o sistema dessas missões em três frentes específicas: positivamente de regras; monitoramento e prevenção; responsabilização e repressão de violações cometidas pelas forças de paz.

Palavras-chave: missão de paz, intervenção humanitária, imunidade, tribunal penal internacional, MONUC, MINUSTAH.

## **ABSTRACT.**

The goal of this dissertation is the critical analysis of a grave problem: the fact that international agents integrating UN peacekeeping missions violate human rights of the populations that are under their protection, when committing sexual abuse and excesses in the use of force. While applying a problem-structured methodology, based in data related to the MONUC and the MINUSTAH, the dissertation aims to escape the mere exposition of themes, global reports and transcriptions of other researches. Although in charge of helping people stroke by calamities, the peacekeeping missions – or humanitarian missions – are complex operations, whose results are not always the ones expected and this is why such operations sometimes bear severe criticism. On this research, the focus of analysis is the “post-intervention”, which is when the mission is situated in the territory of the host State, under the rules of an international mandate. Nevertheless, it is perceived that this mandate is not always judicially respected. This is a worrying fact, in the sense that the people injured are already in a state of extreme vulnerability, whereas the peacekeeping mission is frequently their only hope. Though the missions are authorized by the UN in the name of a growing cosmopolitanism in international relations, it is noted that, when a solution is needed to the cases of human rights violations committed by the very intervening agents, State sovereignty emerges as an indispensable attribute to preventing and punishing these violations. This is so because there are agents who have immunity from local jurisdiction in relation to some infractions committed and can only be prosecuted in their country of origin, which sometimes fails in guaranteeing the effectiveness of the international humanitarian law. The importance of an international forum is thus pointed out, a role that can be played by the International Criminal Court. The conclusion is for the need to improve the missions’ system in three specific fronts: rule positivation; monitoring and prevention; responsabilization and repression of violations committed by the peace forces.

Key words: peacekeeping mission, humanitarian intervention, immunity, international criminal court, MONUC, MINUSTAH.

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	V
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	VII
RESUMO .....	X
ABSTRACT .....	XI
INTRODUÇÃO: RESPONSABILIDADE DE PROTEGER É INCOMPATÍVEL COM VIOLAÇÕES A DIREITOS HUMANOS .....	3
CAPÍTULO PRIMEIRO – PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS: MISSÕES HUMANITÁRIAS E SEUS DISTINTOS MATIZES .....	11
1.1. Da não-intervenção do direito internacional clássico ao sistema das Nações Unidas: para uma institucionalização da solidariedade .....	11
1.2. O fim da Guerra Fria e a proliferação de medidas de garantia da paz: <i>peacekeeping, peace enforcement, peace making e peace building</i> .....	21
CAPÍTULO SEGUNDO – TEXTOS NORMATIVOS DE DIREITO INTERNACIONAL A DISCIPLINAR OS MANDATOS DAS MISSÕES .....	30
2.1. <i>Status</i> das forças de paz .....	30
2.2. Múltiplas normas para distintas categorias de funcionários e as dificuldades daí advindas .....	33
2.3. O problema da concretização do direito internacional humanitário nas missões de paz .....	36
CAPÍTULO TERCEIRO – EXCESSOS NO USO DA FORÇA E ABUSOS SEXUAIS: VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS COMETIDAS POR AGENTES DA ONU EM FACE DO PARADIGMA DA MONUC E DA MINUSTAH .....	46
3.1. O problema de interpretar a medida do uso da força .....	46
3.2. O problema da exploração sexual .....	51
3.3. Governos ditatoriais, colapso estatal e a instituição da MINUSTAH: instabilidades no país caribenho .....	58
3.4. O balanço das operações da MINUSTAH .....	60
3.5. Possibilidade de tipificação de tais violações como crimes contra a humanidade. 68	

CAPÍTULO QUARTO – RESPONSABILIDADE DIANTE DE VIOLAÇÕES E IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO LOCAL DOS FUNCIONÁRIOS INTERNACIONAIS .....	74
4.1. Conceito de funcionários internacionais .....	74
4.2. Jurisdição penal em um ambiente global: entre a territorialidade e a extraterritorialidade .....	76
4.3. Imunidades dos agentes internacionais: definições, supostos fundamentos e interpretação .....	79
4.4. Limites da imunidade de jurisdição local de militares e civis .....	82
4.5. Três possíveis prismas de responsabilidade internacional: Estados, ONU e indivíduos .....	89
4.6. Respostas no âmbito da ONU: investigações de indivíduos e cobranças dos Estados .....	94
CAPÍTULO QUINTO – O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL COMO FORO DE JULGAMENTO DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS PELAS FORÇAS DE PAZ .....	104
5.1. A afirmação do Tribunal Penal Internacional: esforços cosmopolitas nos trabalhos preparatórios do Estatuto de Roma e seus resultados .....	104
5.2. Realismo político no Tribunal Penal Internacional .....	109
5.3. O Tribunal Penal Internacional como restrição à jurisdição exclusiva do Estado remetente: mais uma instância a resguardar os direitos humanos .....	113
CAPÍTULO SEXTO – CONCLUSÕES: POSITIVAÇÃO, PREVENÇÃO E REPRESSÃO .....	117
REFERÊNCIAS .....	125

## **INTRODUÇÃO: RESPONSABILIDADE DE PROTEGER É INCOMPATÍVEL COM VIOLAÇÕES A DIREITOS HUMANOS.**

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo a análise crítica de um grave problema: o fato de agentes internacionais integrantes de missões humanitárias praticarem atos de violação aos direitos humanos das populações que estão sob sua proteção.

“Análise crítica” é expressão metodologicamente entendida em duas direções básicas: em primeiro plano, como uma decomposição do tema geral em diversos problemas específicos; em segundo, procurando uma descrição a mais objetiva possível dos elementos envolvidos e de suas interrelações, num esforço de distanciamento avalorativo<sup>1</sup>.

Com objeto definido e uma metodologia problematizante, a dissertação procura fugir à mera exposição de temas, às reportagens panorâmicas, à coletânea de fichamentos de leitura e transcrições de trechos alheios.

A partir desse objetivo e dessa atitude metodológica básicos em todo o trabalho, a presente introdução busca expor sucintamente a temática escolhida, a problematização metodológica e as contribuições críticas que se constituirão nas teses aqui defendidas.

Comece-se, então, pela exposição do tema geral do trabalho.

Embora geralmente encarregadas da tarefa de auxiliar povos flagelados por calamidades, as missões humanitárias – ou missões de paz – são operações complexas, cujos resultados nem sempre são os esperados, o que as torna alvo de severas críticas. Na presente pesquisa, o foco de análise será o “pós-intervenção”, ou seja, o momento em que a missão de paz já se encontra no território do Estado receptor, sob os ditames de um mandato internacional no qual foi investida. Diante das freqüentes denúncias de violações aos direitos humanos praticadas pelos próprios funcionários das missões contra a população local, percebe-se que nem sempre tal mandato é juridicamente seguido. Trata-se de dado bastante preocupante, na medida em que as pessoas lesadas já se encontram

---

<sup>1</sup> BALLWEG, Ottmar. Entwurf einer analytischen Rhetorik. In: SCHANZE Helmut; KOPPERSCHMIDT, Joseph (Hrsg.). **Rhetorik und Philosophie**. München: Wilhelm Fink, 1989, p. 229-247.

em um estado de extrema vulnerabilidade, e muitas vezes vêm todas as suas esperanças depositadas em tais missões.

O paradoxo que envolve esse problema é que intervenções humanitárias – conforme ficará mais bem elucidado adiante – ocorrem precisamente com o fim de deter violações aos direitos humanos. Segundo os defensores de empreendimentos desse tipo, há situações em que é possível rechaçar a não-intervenção que normalmente norteia o direito internacional, de modo que prevaleçam princípios mais fundamentais – como o respeito aos direitos humanos. A justificação das intervenções humanitárias residiria aí.

Assim, há momentos em que a comunidade internacional, ao constatar a prática reiterada de abusos aos direitos humanos em determinado Estado, decide por intervir, designando uma missão para reverter os acontecimentos. Por isso é trágico e irônico que o próprio missionário responsável por proteger a população local e construir um ambiente estável e seguro viole, ele mesmo, direitos humanos.

O final da Guerra Fria foi responsável por grandes mudanças nas relações internacionais. Uma delas foi a possibilidade de uma maior cooperação entre os atores mundiais, em especial entre os antigos rivais Estados Unidos e Rússia, no que tange à aprovação, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), de intervenções humanitárias. Com efeito, os anos noventa presenciaram a edição de várias resoluções do Conselho de Segurança da ONU (CS/ONU), que autorizavam o uso da força propriamente dito, com o fito de cessar atrocidades e violações aos direitos humanos.

Também denominadas missões de paz ou *peacekeeping missions*, tais intervenções humanitárias foram vistas por muitos como uma alternativa – se não a única – de livrar povos do sofrimento. O fundamento reside em um enunciado relativamente simples: se o Estado não é capaz de cuidar do bem-estar de sua população, então toda a humanidade deve se mobilizar para fazer cessar eventuais atrocidades cometidas contra ela.

Mas em lugar de zelar pela assistência das pessoas e pela reconstrução de seu país, muitos funcionários das missões acabam por contribuir para o ciclo de violações aos direitos humanos que parece não ter fim. Tais abusos podem ser de vários tipos. A própria intervenção armada pode causar mais tormentos à população do que benefícios; ou, depois que a missão está instalada, com o consentimento do governo local (no “pós-

intervenção”), os funcionários não raro praticam reiteradas violações aos direitos humanos, como abusos sexuais, tráfico de drogas e assassinatos.

Os temas abordados na dissertação mostram sua atualidade e relevância diante das inúmeras denúncias feitas pela imprensa e por organizações não-governamentais. Abusos sexuais têm sido relatados, os quais teriam ocorrido durante operações na Bósnia, Angola, Camboja, Kosovo, Libéria, Moçambique, Serra Leoa, Somália, Congo e mesmo no Haiti<sup>2</sup>. Há também relatos sobre agentes da ONU (os “capacetes-azuis”, devido ao uniforme usado), que estariam exigindo favores dos cidadãos locais em troca de comida ou outro tipo de auxílio humanitário.

Trata-se de assunto de grande impacto na sociedade internacional, haja vista dever ser a ONU exemplo de boa conduta. É muito sério para a credibilidade da organização que haja denúncias de delitos praticados por funcionários aos quais incumbe a proteção da população.

Esse tema central desdobra-se em outros específicos, os quais formam a problematização desta dissertação.

Uma questão importante é a recorrente **oposição entre cosmopolitismo e soberania estatal**. Com efeito, muito embora as missões de paz sejam autorizadas em nome de um maior cosmopolitismo nas relações internacionais, percebe-se que, em casos de violações aos direitos humanos pelos próprios agentes interventores, a soberania estatal emerge como atributo indispensável para prevenir e punir tais infrações – e é aí que o cosmopolitismo, tão caro inicialmente ao justificar a necessidade de uma medida interventiva, se esvai.

Isso porque funcionários integrantes de missões de paz gozam de imunidade de jurisdição local quanto a certas infrações por eles praticadas. Tal questão também é objeto do texto ora exposto: tanto o problema do **sentido e alcance de tais imunidades**, para assim verificar a que órgão incumbe o julgamento desses funcionários, bem como a proposição de melhoras em tal sistema, de modo a garantir uma maior proteção internacional dos direitos humanos e contribuir para o desenvolvimento do direito internacional humanitário (DIH).

---

<sup>2</sup> Cf., por todos, relato da organização PEACEWOMEN – Women's International League for Peace and Freedom. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/aboutpkwatch.html>>. Acesso em: 24 nov. 2006.

Daí parte-se para o **problema da legitimidade**: se já é difícil para alguns setores da sociedade aceitar intervenções humanitárias – pelos mais variados motivos, seja porque se tratariam de afronta à soberania, seja porque as intervenções escondem outras intenções não estritamente humanitárias –, passa a ser, obviamente, muito mais difícil justificar o envio de uma força de paz depois de reiteradas denúncias de abusos por aqueles que a integram. A credibilidade de qualquer intervenção, se já era problemática, passa a ser posta em sério risco. Como, então, garanti-la? E, diante disso, como lidar com certos privilégios garantidos aos funcionários das missões, como a mencionada imunidade de jurisdição local?

Um quarto problema a ser tratado na presente dissertação, procurando o caminho para uma dogmática jurídica internacional, é se tais casos de abusos sexuais poderiam ser enquadrados como **crimes contra a humanidade**. De antemão diga-se que há autores que defendem que sim, a depender do grau da infração<sup>3</sup>. Ao se concordar com tal assertiva, está-se admitindo uma eventual possibilidade de julgamento desses crimes pelo Tribunal Penal Internacional (TPI), questão que será aprofundada no decorrer do texto.

Um fato é que, independentemente de seu julgamento perante a justiça nacional ou internacional, tais crimes não poderão, de maneira alguma, quedar impunes. O trabalho se propõe a cooperar no diagnóstico para garantir eficazmente o cumprimento das normas de proteção aos direitos humanos, de modo a que tanto os interesses do Estado interventor (ou Estado contribuinte) como os do Estado receptor se complementem, para que as missões de paz possam bem desempenhar seu papel.

É preciso refletir, portanto, quanto às medidas que precisam ser tomadas em casos como esses, qual a melhor forma de preveni-los e de punir os transgressores; apenas assim é possível garantir paz e segurança internacionais, além de um sistema de proteção internacional dos direitos humanos mais seguro. Não se pode olvidar, de forma alguma, que um compromisso com a paz é um compromisso com os direitos humanos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> DU PLESSIS, Max & PETE, Stephen. Who guards the guards? The ICC and serious crimes committed by United Nations peacekeepers in Africa. **African Security Review**, v. 13, n. 4. Cape Town: Institute for Security Studies: 2004, p. 11.

<sup>4</sup> FRAILE ORTIZ, Maria. **El significado de la ciudadanía europea**. Madrid: CEPC, 2003, p. 31.  
BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 21.

A relevância e o caráter problemático do tema podem ser exemplificados pela **intervenção no Kosovo** pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1999, cuja legitimidade foi extenuosamente defendida<sup>5</sup> e recusada<sup>6</sup>.

Mesmo sob os auspícios de outra organização que não a ONU, intervenções humanitárias podem, sim, ter sua legitimidade sustentada de maneira razoável – é o que tenta Robertson. Esta dissertação, contudo, não se atém nesse tipo de abordagem sobre legitimidade, ainda que comentários sobre essa questão possam aparecer ao longo do texto. Aqui se parte do pressuposto de que a intervenção é uma realidade que tem que ser enfrentada. Trata-se de algo que acontece rotineiramente, quer sejam os ativistas, os politólogos ou a opinião pública contra ou a favor dela. Sua legitimidade é apenas um dos fatores problemáticos envolvidos. Certo é: não há como ignorar a instituição de missões de paz. Nesse sentido, a preocupação básica deste trabalho é que, em ocorrendo uma intervenção humanitária, independentemente dos motivos que a ensejaram, há uma situação fática estabelecida, que precisa ser administrada.

Por isso mesmo, os problemas urgentes passam a ser não tanto a discussão sobre se dada intervenção é legítima ou não, já que ela está acontecendo – e mesmo que seja interrompida, já produziu inúmeros efeitos –, mas sim como garantir que a intervenção correrá da melhor maneira possível. “Melhor”, para os fins específicos desta dissertação, significa como a missão pode ocorrer sem que os direitos humanos da população local sejam desrespeitados pelos interventores; ainda, que regras devem ser aplicadas e como garantir que, se forem descumpridas, seus violadores serão efetivamente punidos. Porque de pouco serve uma regra se ela não tem como ser exigida, isto é, se sua violação não acarreta qualquer sanção.

Esta dissertação pretende, assim, **responder as seguintes perguntas:**

1. Qual o sistema jurídico aplicável e apto a garantir a responsabilidade dos integrantes de missões de paz por violações aos direitos humanos? Como garantir a validade dos textos positivados com pretensão de alcance internacional?

---

<sup>5</sup> Cf., por exemplo, ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 430 s.

<sup>6</sup> Cf., por todos, HASPEL, Michael. **Friedensethik und humanitäre Intervention**. Der Kosovo-Krieg als Herausforderung evangelischer Friedensethik. Neukirchen-Vluyn: Neukirchener, 2002, p. 216.

2. Como deve ser a prevenção, a preparação de todos os setores envolvidos para dificultar tais crimes?

3. No que tange ao uso da força empreendido nas missões, como se deve interpretar sua medida? Deve-se sempre obedecer literalmente ao mandato? O que se entende por *peacekeeping* robusto?

4. Depois, como deve ser a punição? Deve ser a submissão ao TPI no caso de crimes contra a humanidade? Deve-se estender a jurisdição universal, isto é, deve ser possível o julgamento das violações em comento por qualquer Estado soberano, em função de sua gravidade? Ou seria suficiente o mero aprimoramento do sistema de jurisdição exclusiva do país de nacionalidade do integrante da missão? Se cada país se comprometesse efetivamente a julgar seu integrante, isso já bastaria? Mas como deve ser feito esse comprometimento?

Para a presente dissertação, é especialmente importante a experiência adquirida na Missão das Nações Unidas para a **Estabilização do Haiti** (MINUSTAH). Trata-se de missão recentemente instituída, com um grande contingente de brasileiros, o que desperta o interesse pelo tema. Ainda que nem todos lhes sejam favoráveis, essa é uma das mais importantes missões realizadas pelo Brasil na ONU, especialmente ao se levar em consideração as pretensões brasileiras de ampliação da inserção internacional.

Outra missão que será objeto de análise, em função dos inúmeros casos relatados de exploração sexual de agentes da ONU contra mulheres e crianças, é a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), situada neste que é um país desmantelado por uma guerra que desde 1998 foi responsável pela morte de aproximadamente quatro milhões de pessoas.

Diante de todos os problemas citados, o trabalho sugere possibilidades de se tratar as relações internacionais atuais segundo a **perspectiva do cosmopolitismo**. A partir de uma análise da crescente importância do conceito de responsabilidade de proteger, conexo ao problema das missões de paz, a dissertação busca aferir em que medida o conceito de cidadania está realmente se expandindo para além das fronteiras estatais e sugerir caminhos para viabilizar essa expansão.

Sobre as abreviaturas usadas: as que já possuem inserção na bibliografia pátria foram mantidas em português. Aquelas que ainda não são muito difundidas foram

empregadas em sua forma original. Daí “ONU” – Organização das Nações Unidas – (e não “UN”) e OIOS – Escritório de Serviços de Supervisão Interna (*Office of Internal Oversight Services*).

No primeiro capítulo são expostas as bases conceituais e históricas desta dissertação. Não apenas descritivamente, resumindo fichas de leitura de obras alheias, mas sim criticamente, na medida em que já na exposição histórica é sugerida a direção dessa evolução, que modifica o conceito da soberania absoluta da não-intervenção para a tentativa solidária de universalização de direitos humanos.

No segundo capítulo, será abordado o problema da positivação das normas que institucionalizam esse desiderato, já para colocar os problemas de validade e efetividade do ordenamento jurídico internacional.

O capítulo seguinte parte de intervenções humanitárias recentes como dados empíricos exemplares para examinar os limites dessas invasões diante de colapsos de governos locais. O fim é discutir a possibilidade de tipificar essas graves violações de direitos humanos, tais como os abusos sexuais, como crimes contra a humanidade.

Então já estarão disponíveis as informações necessárias para, no capítulo quarto, ser enfrentada a questão da responsabilidade jurídica dos agentes de intervenções que praticam crimes em sua área de jurisdição. Esse é o tema central para tratar os problemas especificamente jurídicos da territorialidade do direito penal, das imunidades e seus limites, dos conflitos entre jurisdições nacionais e internacionais e o papel da ONU nesses conflitos.

Finalmente, o quinto capítulo cuida das competências do Tribunal Penal Internacional e de seu papel central como jurisdição internacional para complementar as soberanias nacionais e julgar graves violações a direitos humanos, constituindo-se em mais um foro para proteção desses direitos.

As conclusões fazem sugestões para um tratamento teórico adequado dos problemas levantados na dissertação, concentrando-se em três direções: positivação dos textos normativos, para fixação de regras claras, monitoramento e outras ações para prevenção de delitos e, por fim, repressão efetiva a violações cometidas.

Para concluir esta introdução das idéias que serão aprofundadas nos capítulos a seguir, é importante salientar que há poucos estudos publicados sobre o tema, em especial

no âmbito nacional, e menos ainda sob o enfoque realista e descritivo que se pretende aqui.

## **CAPÍTULO PRIMEIRO – PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS: MISSÕES HUMANITÁRIAS E SEUS DISTINTOS MATIZES.**

### ***1.1. Da não-intervenção do direito internacional clássico ao sistema das Nações Unidas: para uma institucionalização da solidariedade.***

Aqui se denomina “clássica” a forma que o direito internacional adquiriu na Modernidade, mais especificamente após a assinatura dos tratados que compuseram a denominada Paz de Vestfália<sup>7</sup>, de 1648, que pôs termo às guerras religiosas na Europa. A partir de então, se inicia uma nova era nas relações internacionais, as quais passaram a ser pautadas pelo que se convencionou chamar de *jus publicum europaeum*. De forma inusitada, esse direito público europeu estava assente em três pilares correlatos: a forte soberania estatal, a igualdade jurídica entre os Estados e a não-intervenção<sup>8</sup>.

É nessa época que se desenvolve a noção de Estado. Antes disso, havia uma forte imbricação entre vida espiritual e vida secular. A autoridade espiritual do papa confrontava-se recorrentemente com a autoridade temporal do Sacro Império Romano Germânico e a dos nobres senhores feudais. De fato, havia certa confusão entre as atribuições do Estado e as da Igreja. Na verdade, a idéia de Estado estava ainda se desenvolvendo. Apenas um século antes Maquiavel escrevia *O Príncipe* e introduzia *Lo Stato*.

O *jus gentium* medieval diferencia-se do *jus publicum europaeum* instituído em Vestfália na medida em que se caracteriza pela divisão da autoridade entre o Papa e o Imperador (a confusão entre poder espiritual e poder secular mencionada). Carlos V foi o último dos imperadores do Sacro Império Romano que possuiu pretensões de domínio

---

<sup>7</sup> Para traduzir “Westfalen” adota-se aqui a grafia em português “Vestfália”, em lugar de “Westfália”, pela dubiedade de pronúncia da letra W em português, evitando assim a pronúncia “Uestfália”.

<sup>8</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **O direito de assistência humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 56. RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos**. A prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 20.

concreto sobre a *Respublica Christiana*<sup>9</sup>. Nesse sentido, o *jus publicum europaeum* simboliza enfim o declínio da Igreja Católica na Europa ocidental, diante da dupla ameaça do protestantismo e da secularização da política e do direito.

O Estado moderno, secular, pretende-se soberano. Para Bodin, Rousseau e outros clássicos, a soberania seria absoluta. A não-intervenção se justificaria em função da igualdade soberana entre os Estados, princípio que rege as relações internacionais até hoje. Como todos os Estados são igualmente soberanos, passa a ser uma decorrência lógica que interferências mútuas, sem o consentimento de uma das partes, sejam vedadas por princípio.

Assim, os Tratados de Münster e Osnabrück, que compuseram a Paz de Vestfália, foram os primeiros de uma série de tratados produtos de amplas conferências vindouras nos séculos seguintes – Versalhes etc. – e trouxeram pressupostos (tais como soberania e não-intervenção), que regeriam as relações internacionais dali em diante, delimitando a esfera de atuação de cada Estado e, ainda que indiretamente, das vertentes cristãs (católica ou protestante). Uma das conseqüências diretas dessa nova ordem internacional é que o *jus ad bellum* (direito à guerra), antes exercido tanto pela Igreja quanto pelo monarca, passa a ser prerrogativa exclusiva dos Estados soberanos.

É óbvio que não foi sempre assim. Quando a Igreja Católica não sofria maiores ameaças nem dos reis, tampouco de outras religiões, desenvolveu-se a doutrina da guerra justa. A Igreja, em um dado momento, preocupou-se com a justificação das guerras, passíveis de serem empreendidas apenas sob determinadas condições. A partir das guerras de religião e do delineamento do chamado *jus publicum europaeum*, no entanto, a doutrina da guerra justa entra em decadência<sup>10</sup>, já que a Igreja perde o poder de que desfrutava.

A **não-intervenção** foi a solução encontrada para evitar conflitos semelhantes à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), em que católicos e protestantes disputaram o domínio da Europa. A partir dos tratados de paz de Vestfália, nenhum Estado poderia imiscuir-se nos assuntos internos de outro, pois que cada um detinha soberania plena

---

<sup>9</sup> TOSI, Giuseppe. Guerra e direito no debate sobre a conquista da América (século XVI). *Verba Juris*, João Pessoa, ano 5, n. 5, p. 277-320, jan./dez. 2006, p. 298.

<sup>10</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 194.

sobre seu próprio povo e território. Além disso, foram estabelecidos pré-requisitos para o exercício do direito na guerra (*jus in bello*). Apesar de ainda permitida pelo direito internacional clássico, a guerra passava a ser limitada, algo já tido como um avanço, ao se levar em consideração os conflitos desmedidos travados até então em nome da religião.

Outra característica perceptível da época vestfaliana é a possibilidade de distinguir de maneira bastante clara o estado de guerra e a paz<sup>11</sup>. Embora muitas das características daquela era permaneçam ainda hoje nas relações internacionais, bem se vê que essa não é uma delas, já que as guerras interestatais, tão frequentes em épocas anteriores, atualmente cedem espaço à proliferação de conflitos internos, não menos preocupantes para a estabilidade internacional.

O direito internacional começa a ser **organizado epistemologicamente** por Pierino Bello, Alberico Gentili e Hugo Grotius. A chamada Paz de Vestfália serve para consolidar o Estado soberano como único sujeito de direito internacional, necessidade premente nos albores da modernidade.

E é até muito recentemente que o Estado permanece nesse posto, quando irrompem acontecimentos cuja dramaticidade impõe uma mudança no sistema que vigia desde Vestfália. O auge dessa reviravolta é percebido pela “ruptura totalitária”, preparada pela Primeira e completada pela Segunda Guerra Mundial<sup>12</sup>. O *jus publicum europaeum* é assim posto em xeque, e começa-se a perceber o declínio do sistema vestfaliano, ao passo que a velha *Realpolitik* começa a abrir caminho para idéias como ordem global, justiça e solidariedade<sup>13</sup>.

A transição do direito internacional clássico ao que se poderia chamar de institucionalização de um **sentimento cosmopolita** é experimentada mediante a Conferência de São Francisco e a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, cuja Carta inova em relação à anterior Sociedade das Nações, ao prever a total proscricção da guerra. No mesmo ano também é estabelecida a primeira corte penal internacional,

---

<sup>11</sup> HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 47.

<sup>12</sup> ARENDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. New York / London: Harcourt / Brace / Jovanovich, 1973, p. 411 s.

<sup>13</sup> FINE, Robert. Taking the ‘ism’ out of cosmopolitanism. An essay in reconstruction. **European Journal of Social Theory**, London-Thousand Oaks, v. 6, n. 4, p. 452, 2003.

cuja carta constitutiva, a de Nuremberg, permite o início do julgamento dos crimes do genocídio judeu. Três anos depois, é firmada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento a congregar, de forma inédita, a imensa maioria dos povos do mundo. O século XX firma-se, pois, como uma época de novos paradigmas, uma vez que, além dos Estados, também grandes coletividades interestatais e indivíduos passam a participar decisivamente do direito internacional público. É o início do desenvolvimento do **direito internacional dos direitos humanos** (DIDH), que em 1945 era um ramo completamente novo do direito internacional<sup>14</sup>.

Esse sentimento cosmopolita já é evidenciado dois séculos antes por Immanuel Kant, pelo menos teoricamente, quando ele defende que uma das condições para o alcance da paz perpétua é a adoção de um *Weltbürgerrecht*, ou seja, de um direito civil mundial, ou direito dos cidadãos do mundo<sup>15</sup>. Além desse direito cosmopolita, outro dos três artigos kantianos para a paz perpétua preceitua que “o direito internacional deve estar fundado em uma federação de Estados livres<sup>16</sup>”. Bem se vê que qualquer semelhança com a ONU não é mera coincidência.

Mesmo Kant, transformado posteriormente em baluarte da tradição liberal, tem sua tese sobre a autodeterminação e autonomia do ser humano estendida ao Estado moderno, porém com a sugestão inovadora no sentido de uma proteção a direitos supranacionais, cuja violação poderia ensejar intervenções eventualmente incompatíveis com as normas tradicionais de soberania do Estado vestfaliano. Ou seja, a perspectiva kantiana não é de oposição a intervenções humanitárias. Acrescente-se que o próprio Grotius – ainda no século XVII – considerava lícita a guerra empreendida com o objetivo de proteger os súditos do Estado opressor<sup>17</sup>.

Ao se considerar que, pelo menos, desde os primórdios da Modernidade eram admitidas certas exceções à não-intervenção, no mundo pós Segunda Guerra Mundial fica claro que a não-intervenção absoluta nos moldes “estritamente” vestfalianos não tem

---

<sup>14</sup> SUNGA, Lyal S. **Individual responsibility in international law for serious human rights violations**. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 167.

<sup>15</sup> KANT, Immanuel. **Zum ewigen Frieden**. Ein philosophischer Entwurf. Stuttgart: Reclam, 1986, p. 21.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>17</sup> GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz** (De Juri Belli ac Pacis). Introdução de António Manuel Hespanha, trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, 2. vols., vol. 1, livro 2, cap. 1, parágrafo II, 2.

condições de persistir. A *Shoah* foi um marco indelével na história humana, para dizer o mínimo. O sistema de Vestfália teria que, obviamente, sofrer alterações.

Assim, o sistema de segurança coletiva, a partir de 1945, passa a ser moldado de forma que o Conselho de Segurança, fórum em que as cinco potências vencedoras da guerra estão igualmente no topo da hierarquia, concentre o monopólio do uso da força, diferentemente do sistema de segurança coletiva anterior, em que, pode-se dizer, a balança de poder (*balance of power*) entre os Estados era o máximo de institucionalização que se podia conseguir.

No contexto do direito internacional público pós 1945, o monopólio do uso da força é supostamente delegado ao órgão máximo de uma instituição expressamente comprometida com o “respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos<sup>18</sup>”. Não obstante, em que pese a retórica política, o Estado permanece como o principal ator das relações internacionais em detrimento do indivíduo. Daí os conflitos de autoridade em relação às primeiras missões de paz da ONU.

Após o final da Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU, o contexto se modifica bastante, na medida em que começa a se delinear um sistema multilateral relativamente organizado – ao menos em comparação com experiências anteriores – de intervenções humanitárias.

Pode-se, inclusive, arriscar dizer que as missões de paz são a tentativa de monopolização, pela ONU, das antes “desregradas” e esporádicas intervenções humanitárias. Ou seja, é a aplicação do fenômeno mais amplo da **jurisdicização** (*Verrechtlichung*) da política internacional a problemas humanitários.

No entanto, sabe-se que, durante a Guerra Fria, o sistema de segurança coletiva idealizado na Carta das Nações Unidas não teve condições de prosperar. Conflitos perduraram, como sói acontecer em todos os momentos históricos, e a casuística nas tentativas de solucioná-los imperou. A polarização entre EUA e URSS fez com que os conflitos internacionais fossem debatidos em fóruns outros que não os constituídos pelo

---

<sup>18</sup> Art. 3 da Carta das Nações Unidas.

sistema da ONU. A Guerra do Vietnã é o mais famoso exemplo, à época, de conflito que escapou ao Conselho de Segurança<sup>19</sup>.

Durante a Guerra Fria, eram **quatro os tipos de conflitos** prevalecentes: a) conflitos ideológicos; b) lutas por independência; c) intervenções das superpotências ou de antigas potências coloniais em suas respectivas esferas de influência; d) invasões de países vizinhos, motivadas por legítima defesa, ou mesmo pela sanha pelo poder (*quest for power*), por interesses econômicos ou por questões humanitárias<sup>20</sup>.

É importante mencionar alguns dos principais regramentos do sistema de segurança coletiva idealizado na Carta de São Francisco.

A regra que proíbe o uso da força é o art. 2º, § 4º:

Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

Para complementá-lo, há o art. 2º, § 7º, a dispor sobre o princípio da não-intervenção:

Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna 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.

No capítulo VII, que dispõe sobre “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão” e assim estabelece as exceções à proibição do uso da força e à não-intervenção, é possível destacar os seguintes dispositivos:

Art. 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 arts. 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Art. 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no art. 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

---

<sup>19</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 110.

<sup>20</sup> DIJKZEUL, Dennis. Old optimism and new threats. In: DIJKZEUL, Dennis (ed.). **Between force and mercy**. Military action and humanitarian aid. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 40.

parte das **forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas** (grifos inexistentes no original).

Tais “forças aéreas, navais ou terrestres” deveriam ser disponibilizadas por meio de **acordos especiais** entre os países membros e a ONU, como prescreve o art. 43 da Carta. No entanto, os antagonismos entre EUA e URSS impossibilitaram o firmamento de tais acordos, e assim não foi possível colocar à disposição do CS/ONU efetivos militares que garantissem a eficácia de suas decisões<sup>21</sup>.

Uma das bandeiras do direito internacional, ao mesmo tempo em que se revela a de mais difícil definição é o **conceito de crime de agressão**. Ou seja, o ato que pode ensejar uma medida coercitiva com base no Capítulo VII da Carta da ONU.

Pode-se dizer que o capítulo VII é o que autoriza a “guerra justa” do século XX. Apenas nesse caso e em legítima defesa (art. 51 da Carta) é atualmente permitido o uso da força nas relações internacionais. O direito inerente de legítima defesa também é de difícil compreensão. Foi, por exemplo, com base nele que o governo americano bombardeou bases no Afeganistão<sup>22</sup>.

Ainda, existe o questionamento acerca da legitimidade das intervenções militares humanitárias, realizadas sem o aval da ONU, como se deu no polêmico caso do Kosovo.

Kosovo em 1999 era uma província da Sérvia (portanto sujeita a sua soberania), cuja população, em sua esmagadora maioria (90%) era formada de albaneses muçulmanos que estavam sendo expulsos de suas casas e do país. A OTAN interveio militarmente, por meio de um bombardeio que durou 78 dias e não ocasionou nenhuma baixa entre os soldados da OTAN. Em contrapartida, cerca de 500 civis foram vítimas fatais do conflito. O bombardeio foi realizado de uma altura de 15.000 pés.

Um argumento a favor a legitimidade da intervenção em comento é que o art. 2º, § 4º, da Carta da ONU proibiria ataques armados inconsistentes com os propósitos da ONU, mas não necessariamente excluiria aqueles que se dirigem a esses propósitos<sup>23</sup>. Estando o ataque armado da OTAN em consonância com os propósitos da ONU, então

---

<sup>21</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 198.

<sup>22</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 181.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 434.

não haveria maiores problemas quanto à legitimidade, mesmo quando inexistente a autorização do CS/ONU.

Segundo aqueles que partilham desse entendimento, existiria um direito costumeiro internacional (*law*) a admitir o direito (*right*) à intervenção humanitária<sup>24</sup>. A corroborar a idéia do autor, o direito positivo internacional, por meio da CIJ, determina que “a Carta da ONU [...] não esgota, absolutamente, a regulação do uso da força nas relações internacionais”<sup>25</sup>.

Por outro lado, contra essa interpretação há a tese de que a frase “ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”, do art. 2º, § 4º, apenas complementa o dispositivo, mas não a ponto de, em contrapartida, permitir ações militares “compatíveis” com os propósitos das Nações Unidas<sup>26</sup>.

Note-se, portanto, a complexidade que necessariamente envolve a aprovação de missões ditas humanitárias.

Retomando-se o problema da aplicação da Carta da ONU durante a Guerra Fria, é interessante observar que, mesmo diante de todas as dificuldades e da polarização política e econômica da época, foi possível avançar em certo sentido. Um dado importante a comprovar tal assertiva é que as primeiras missões de paz legalmente constituídas pela ONU datam desse período. A primeira de todas elas foi realizada já em 1948, com a denominação de Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), e ainda está ativa<sup>27</sup>.

A expressão “manutenção da paz” (*peacekeeping*), contudo, só iria aparecer um pouco mais tarde, em 1956, quando da instituição da Primeira Força de Emergência da ONU (UNEF I). Constituída em função da **crise do Canal de Suez**, a missão possuía o intuito de apaziguar as animosidades entre forças egípcias e israelenses.

---

<sup>24</sup> *Idem*, p. 430 s.

<sup>25</sup> [...] *by no means covers the whole area of the regulation of the use of force in international relations*”. “*Customary international law continues to exist alongside treaty law*”.

<sup>26</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 196.

<sup>27</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 108.

Dita crise decorreu da nacionalização do Canal de Suez pelo governo egípcio, seguida pela resposta militar da França e do Reino Unido. As duas potências do século XIX, contudo, viriam a descobrir que o mundo do pós Segunda Guerra Mundial já não mais lhes pertencia. Sem o apoio norte-americano ou soviético, os exércitos francês e britânico foram obrigados a retirar-se do Egito.

Com o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito, a UNEF I foi enviada para a região com o mandato de assegurar e supervisionar o término das hostilidades, bem como a retirada das forças armadas da França, do Reino Unido e de Israel do território egípcio. Lester Pearson, primeiro ministro do Canadá na época, foi quem ajudou a organizar o envio de forças internacionais para supervisionar a retirada das tropas<sup>28</sup>. A UNEF I perdurou até o ano de 1967, devendo-se-lhe o estabelecimento do termo “operação de manutenção da paz”<sup>29</sup>.

Embora a UNEF I tenha sido criada pela Assembléia Geral, convencionou-se posteriormente que apenas o Conselho de Segurança seria o órgão capaz de estabelecer mandatos para ações de manutenção da paz<sup>30</sup>.

Durante a década de setenta, as operações de paz eram definidas, de maneira ampla, como o envio de forças neutras e levemente armadas com o fim de intermediar o acordo entre facções. As operações de paz de então consistiam basicamente no seguinte: caso o CS/ONU as aprovasse (em especial os cinco membros permanentes) e as partes envolvidas nelas consentissem, *peacekeepers levemente armados* eram enviados quando houvesse um cessar-fogo. Esforços eram então canalizados para a aprovação de um acordo de paz.

Os empreendimentos realizados durante a Guerra Fria são comumente denominados “operações de paz de primeira geração”, e se baseavam no Capítulo VI da Carta da ONU (“Solução Pacífica de Controvérsias”), e não no Capítulo VII, que dispõe sobre o uso da força autorizado pelo CS/ONU. Como dito, o envio de missões de paz

---

<sup>28</sup> POWER, Samantha. **Chasing the flame**. Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: The Penguin Press, 2008.

<sup>29</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 109.

<sup>30</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 1, 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 667.

demandava o **consentimento das partes envolvidas** no conflito, geralmente duas (como ocorreu na crise do Canal de Suez, por exemplo). Outro elemento importante durante as operações de paz de primeira geração era seu compromisso com a **neutralidade**. Enfim, os mandatos eram relativamente simples quanto às ações militares a serem empreendidas.

O consentimento do Estado que recebe a missão de manutenção da paz é de fato tido como requisito fundamental para a autorização, pelo Conselho de Segurança, das missões de primeira geração. É importante ressaltar, contudo, que o consentimento pode ser “uma ficção”: no Congo, em 1960-61, e na Somália, em 1992, não havia governo legítimo claramente constituído; portanto, não havia como o Estado consentir propriamente no recebimento de determinada missão.

O grau de relacionamento *in loco* entre *peacekeepers* da ONU e agentes de outras organizações humanitárias (como a Cruz Vermelha) é mais um dado a distinguir as missões de paz de primeira geração daquelas posteriores. Tanto a ONU como as demais organizações humanitárias se mostram capazes de operar de maneira independente entre si, ao mesmo tempo em que mantêm posturas neutras e imparciais frente ao conflito. Claro que a medida dessa relação poderia variar de acordo com o conflito específico gerenciado<sup>31</sup>; de maneira geral, contudo, é possível perceber dita independência.

Isso muito se deve à divisão de tarefas, não intencional, entre a ONU e as organizações estritamente humanitárias, durante a Guerra Fria. À época, o cerne das preocupações da ONU ao enviar tropas a outros países não são questões humanitárias: para lidar com esse tipo de problemas havia as organizações específicas.

Tanto é que a terminologia cunhada pela UNEF I é “*peacekeeping missions*” (missões de **paz**) e não “missões **humanitárias**”. Era a estabilidade política das regiões o fator que mais preocupava a ONU de então.

Com efeito, o foco das primeiras missões da história da ONU era **facilitar um cessar-fogo ou acordo de trégua**. Às forças competiam basicamente o seguinte: investigar violações ao cessar-fogo instalado; inspecionar o cumprimento de acordos de líderes locais sobre demarcação de fronteiras; neutralizar conflitos locais de menor poder ofensivo; e, ainda, facilitar a comunicação entre as partes que não possuíssem relações

---

<sup>31</sup> DIJKZEUL, Dennis. Old optimism and new threats. In: DIJKZEUL, Dennis (ed.). **Between force and mercy**. Military action and humanitarian aid. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 41.

diplomáticas<sup>32</sup>. Todas, tarefas que não necessariamente possuem uma conotação humanitária.

Até a década de oitenta, a ONU realizou mais de uma dezena de operações de paz<sup>33</sup>. De toda sorte, uma coisa é certa: houve muito mais missões no pós Guerra Fria do que em toda a história anterior da ONU.

### ***1.2. O fim da Guerra Fria e a proliferação de medidas de garantia da paz: peacekeeping, peace enforcement, peace making e peace building.***

Após a Guerra Fria, muito se falou sobre a “**nova ordem mundial**” que emergia. Assim como em todos os campos das relações sociais, a queda do muro de Berlim também deixaria marcas no sistema de missões de paz. De maneira geral, havia um otimismo pós Guerra Fria diante do papel a ser desempenhado pelas organizações internacionais.

Diante dessa “nova ordem”, muitos governos se tornam irrelevantes estrategicamente, e por isso perdem apoio internacional. Ainda, eclodem crises em regimes antes estáveis, como é o caso dos Balcãs: apenas um dentre vários a confirmar as novas características dos principais conflitos mundiais. Explique-se. Outrora primordialmente interestatais, após o fim da bipolaridade os conflitos proliferam-se no âmbito intraestatal: multiplicam-se as guerras civis. Inevitavelmente, a demanda por missões de paz é sentida drasticamente. Especialmente nos países subdesenvolvidos, que passam a ser o escoadouro do fluxo de armamentos, antes concentrados nas zonas de influência dos EUA e da URSS.

Essa nova ordem mundial permite, por outro lado, a realização de um número de missões inusitado na história da ONU, o que passou a lhe conferir crescente importância nas relações internacionais contemporâneas.

---

<sup>32</sup> *Idem*, p. 66.

<sup>33</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 109.

Desde a queda do muro de Berlim, os impasses entre Rússia e Estados Unidos arrefecem, possibilitando a aprovação de um maior número de resoluções do Conselho de Segurança da ONU, com destaque para resoluções que autorizavam missões de paz. Diante desse maior consenso, passa a haver a esperança de um “*peacekeeping* mais robusto<sup>34</sup>”.

Com efeito, nos primeiros dez anos depois da Guerra Fria, aprovam-se mais operações da ONU do que nos quarenta e cinco anos anteriores. A partir de então, a “distinção entre operações de paz, como mecanismo de administração de conflitos, ou mesmo de resolução de conflitos, e o sistema de segurança coletiva, observada no período entre 1946 e 1985” torna-se “difusa<sup>35</sup>”. Essa maior demanda por intervenções humanitárias traduz-se na criação, em 1992, do Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO).

Durante os anos da Guerra Fria, organizações humanitárias como a Cruz Vermelha realizavam suas operações independentemente das atuações das forças de paz, como dito. As preocupações das organizações humanitárias eram estritamente de assistência humanitária, como a proteção de refugiados e a garantia de comida, água, abrigo e medicamentos<sup>36</sup>. Após a Guerra Fria e a eclosão de inúmeros conflitos civis, a forma de abordagem das organizações humanitárias se vê forçada a mudar. Muitas passam a incorporar em seus trabalhos a resolução de conflitos e a reconstrução de sociedades flageladas pela guerra. Passam a desempenhar **tarefas governamentais tradicionais**, ao invés de apenas trabalhos humanitários. Suas operações tornam-se, pois, mais complexas.

Paralelamente, a ONU começa a tratar os problemas humanitários como verdadeiras ameaças à paz e à segurança internacionais. Várias missões são então autorizadas pelo CS/ONU com o objetivo específico de interromper violações aos

---

<sup>34</sup> DIJKZEUL, Dennis. Old optimism and new threats. In: DIJKZEUL, Dennis (ed.). **Between force and mercy**. Military action and humanitarian aid. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 42.

<sup>35</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 114.

<sup>36</sup> DIJKZEUL, Dennis. Old optimism and new threats. In: DIJKZEUL, Dennis (ed.). **Between force and mercy**. Military action and humanitarian aid. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 61.

direitos humanos cometidas em determinados Estados. Ou seja: missões de paz passam a ser também missões humanitárias.

O marco inicial para a vinculação entre direitos humanos e ameaça à paz e à segurança internacionais é a Resolução 688, de 1991, que condena a repressão dos curdos e xiitas no Iraque por Saddam Hussein. Essa é a primeira vez em que se vincula explicitamente a questão dos direitos humanos à segurança internacional<sup>37</sup>. O empreendimento militar realizado no norte do Iraque pelos EUA, Reino Unido e França, após a Guerra do Golfo, é considerado o primeiro caso de intervenção humanitária no pós Guerra Fria, mesmo sem haver a Resolução 688/1991 mencionado expressamente o termo<sup>38</sup>. Enfim: após a Resolução 688, mesmo sem expressa autorização, EUA, Grã-Bretanha e França invadem o Iraque. Depois, o Iraque acaba concordando com a presença da operação. Nesse caso específico, o CS/ONU aquiesceu diante da intervenção, embora não a tenha expressamente aprovado.

É importante reforçar que o texto da Carta da ONU não menciona expressamente a aceitabilidade de intervenções humanitárias ou missões de paz. A textura aberta do princípio da não-intervenção revelou-se fundamental para que se pudesse incluir a exceção das intervenções humanitárias apoiadas pela organização, constituídas por resoluções do Conselho de Segurança. A **mudança de paradigma** que se observa na comunidade internacional é que as constantes violações aos direitos humanos, cometidas dentro da jurisdição de determinado Estado, são atualmente tidas como ameaças à paz e à segurança internacionais, passíveis, portanto, de proporcionar uma intervenção humanitária, mesmo sem que haja dispositivo específico na Carta Nações Unidas acerca da matéria<sup>39</sup>. Vê-se que a questão da legitimidade da intervenção e de seus limites é mais complexa do que, à primeira vista, o texto das normas internacionais aparenta.

Amplia-se, portanto, a compreensão do fenômeno **ameaça à paz e à segurança internacional**, antes restrita a **ameaça à integridade territorial** dos Estados, ou seja, à tradicional idéia de agressão, portanto.

---

<sup>37</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 120.

<sup>38</sup> RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos**. A prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 121.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 2.

Assim, após o fim da Guerra Fria, expressões como “*Operations Other Than War*” e “*Peace-Support Operations*” passam a fazer parte do vocabulário militar, em especial o estadunidense, o que denota a interseção crescente entre ações humanitárias, diplomáticas e militares<sup>40</sup>.

A própria ação no norte do Iraque (de 1991) recebeu o nome de *Operation Provide Comfort* e englobou empreendimentos complexos em diversas frentes. Inicialmente, foram enviados aviões dos EUA, França e Reino Unido, destinados a lançar, pelo ar, pacotes de comida aos curdos. Em seguida, foram enviadas tropas terrestres ao norte do Iraque para estabelecer e proteger campos da ACNUR. Como diz Samantha Power, trata-se da primeira intervenção militar na história empreendida em nome das pessoas deslocadas: inicia-se uma era em que as fronteiras tornam-se menos sagradas e o limite entre questões humanitárias, militares e políticas, turvo<sup>41</sup>.

Com efeito,

o problema gerado pela ampla movimentação de **refugiados** foi um argumento importante para que crises humanitárias fossem consideradas questões de segurança [...]. Por exemplo, quando as sanções e o agravamento das tensões políticas provocaram o êxodo de refugiados haitianos em direção à Flórida em junho e julho de 1994, tornando a estabilização política no país um objetivo da política externa norte-americana, a intervenção no Haiti tornou-se possível<sup>42</sup>.

Toda essa maior demanda por missões de paz se reflete na adoção de mandatos mais complexos que os de antes (das missões de paz de 1ª geração). A partir do pós Guerra Fria, o uso da força se faz mais presente nos mandatos. Em um primeiro momento, essa pró-atividade da ONU pode parecer esperançosa, mas tem o potencial de resultar em problemas como a maior incidência de violações aos direitos humanos cometidas pelos próprios agentes interventores.

É importante, a seguir, esclarecer alguns termos pertinentes.

As intervenções embasadas em motivos humanitários podem ou não ter o patrocínio de uma organização internacional. Quando não o possuem, as intervenções

---

<sup>40</sup> DIJKZEUL, Dennis. Old optimism and new threats. In: DIJKZEUL, Dennis (ed.). **Between force and mercy**. Military action and humanitarian aid. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 66.

<sup>41</sup> POWER, Samantha. **Chasing the flame**. Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: The Penguin Press, 2008, p. 69-70.

<sup>42</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 118, grifos nossos.

podem ocorrer de forma unilateral, sob os auspícios de apenas um país; ou de forma multilateral, mediante ações de um grupo de países. A ONU, por ser, segundo sua carta constitutiva, a entidade encarregada da garantia da paz e da segurança em todo o globo, tem sido o fórum responsável por grande quantidade de missões. Por isso mesmo, o presente trabalho se concentrará na análise de violações cometidas por agentes que trabalham em nome de dita organização.

As missões de paz podem adquirir os mais variados matizes. Há aquelas cujo enfoque é a manutenção da paz, enquanto outras se impõem de uma maneira mais veemente. As primeiras são as já tratadas operações de *peacekeeping*. Já as operações mais veementes integram o que se pode denominar de *peace enforcement*.

As operações de manutenção de paz destinam-se a controlar os ânimos dos grupos em conflito dentro de um determinado território, empenhando-se seus membros em reverter uma situação que põe em xeque a paz e a segurança internacionais, valores cuja proteção é o objeto primordial da Carta da ONU<sup>43</sup>. Embora tal documento, como dito, não mencione os termos “*peacekeeping*” e “intervenções humanitárias”, esse é um dos atuais empreendimentos mais importantes de que a ONU dispõe para garantir a paz e a segurança internacionais.

Ainda sobre as missões de manutenção da paz (*peacekeeping*), trata-se de mobilizações militares ou paramilitares empreendidas com o consentimento do Estado receptor e de suas principais facções beligerantes com o intuito de monitorar e facilitar a implementação de um acordo de trégua e assim possibilitar, em longo prazo, uma situação politicamente estável.

Não há e nem havia como justificar as operações de paz com base no Capítulo VI da Carta da ONU – que trata da “Solução Pacífica de Controvérsias” –, tampouco com apoio no Capítulo VII – que dispõe sobre “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”. Por isso foram feitas propostas para que se alterasse o texto da Carta da ONU, de modo a admitir de maneira clara as missões de paz; no entanto, tais propostas não vingaram<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 1º, § 1º da Carta das Nações Unidas.

<sup>44</sup> CANTARELLI, Margarida. Os delitos praticados por militares integrantes de operações de paz. **Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, n. 11. Recife: TRF 5ª Região, 2006, p. 66-67.

Pelo fato de serem medidas mais severas que as constantes do Capítulo VI da Carta da ONU (mediação, negociação, arbitragem), mas não tão forçosas como as do Capítulo VII (interrupção das relações econômicas, dos meios de comunicação, rompimento das relações diplomáticas ou emprego de força), o antigo secretário-geral Dag Hammarskjöld se referia às missões de *peacekeeping* como um “capítulo seis e meio”.

As operações de imposição da paz – *peace enforcement*, por sua vez, destinam-se a fazer cumprir resoluções ou sanções ignoradas pelos participantes do conflito, para cuja solução uma mera operação de *peacekeeping* não bastaria. O fundamento das missões de imposição da paz está no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, e por isso elas podem lançar mão do uso da força<sup>45</sup>. Além disso, contrariamente às missões de manutenção da paz, as operações de *peace enforcement* não necessitam do consentimento do Estado receptor, e tampouco é imprescindível sua imparcialidade frente ao conflito.

Já foi dito que

Quando o Conselho [de Segurança] age sob a égide do Capítulo VI, a cooperação entre as partes em disputa é o foco das recomendações, enquanto quando a ação é feita sob a égide do Capítulo VII a cooperação dos outros Estados para tornar efetivas as medidas sobre as quais o Conselho tomou decisões é fundamental, e as decisões são direcionadas contra os agressores<sup>46</sup>.

Um marco como operação de imposição da paz, pois autorizada com base no Capítulo VII da Carta, foi a UNITAF, na Somália, em 1992. “A operação introduziu o termo ‘linha de Mogadíscio’ ao vocabulário internacional, referindo-se à autorização do **uso da força** por operações de paz<sup>47</sup>”.

Além das operações de *peacekeeping* e *peace enforcement*, destacam-se como outras funções a serem desempenhadas pelo Conselho de Segurança na manutenção e restauração da paz e da segurança internacionais (como também dos direitos humanos) as medidas de *peacemaking*, *peace-building* (construção da paz pós-conflito) e a diplomacia preventiva, havendo todas elas sido ressaltadas no documento “Agenda para a Paz”,

---

<sup>45</sup> ROWE, Peter. Maintaining discipline in United Nations peace support operations: the legal quagmire for military contingents. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 5, n. 1. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 45.

<sup>46</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 108.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 121, grifo nosso.

publicado em junho de 1992, um relatório elaborado pelo então secretário-geral da ONU Boutros-Ghali<sup>48</sup>, o qual contém propostas e sugestões endereçadas aos Estados membros com o escopo de detectar o mais rápido possível as regiões de conflito e assim realizar medidas efetivas para cessar com as perturbações da ordem e / ou violações dos direitos humanos.

No entanto, essas categorizações nem sempre são tão claras na prática. Nota-se até mesmo certa confusão nos textos – sejam eles midiáticos ou acadêmicos – que se lançam a tratar o tema das missões humanitárias.

Diante de tal problema terminológico, constata-se o seguinte: a palavra *peacekeeping* ora tem um sentido bastante amplo, que engloba todas as demais categorias, como *peace enforcement*, *peace making* etc., e ora tem um sentido mais restrito, e refere-se apenas àquelas operações de paz levemente armadas e que só podem ser empreendidas após haver o consentimento de todas as facções envolvidas no conflito.

Mas um fato pode ser ressaltado: as operações de paz que se delinearam no pós Guerra Fria têm um caráter diferente das missões mais tradicionais. Um fator de peso a ser destacado é que o princípio do consentimento, antes uma exigência para a autorização da missão, perde o relevo que possuía. Além disso, a imparcialidade faz-se menos importante que a objetividade do mandato. Por isso é conveniente a denominação de “*peacekeeping* de segunda geração” a tais empreendimentos, para diferenciá-lo do *peacekeeping* de Dag Hammarskjöld.

Além disso, após o final da Guerra Fria, as operações se tornam bem mais complexas. Por exemplo,

A operação criada para a Namíbia em 1989 inaugura uma fase de ampla participação na reconstrução pós-conflito. Nesses casos, a integração entre atividades militares, diplomáticas, humanitárias, políticas e administrativas aumenta drasticamente a complexidade das operações<sup>49</sup>.

Diante de tais mudanças, passa a ser difícil até mesmo distinguir as resoluções do CS/ONU baseadas no Capítulo VII daquelas baseadas no Capítulo VI.

---

<sup>48</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace**. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. UN Doc. A/47/277 - S/24111. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 22 nov. 2006.

<sup>49</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 116.

Independentemente de toda essa complexidade que permeia o tema e das distintas nuances que as missões de paz adquiriram através dos anos, é possível perceber o seguinte: há uma clara mudança de paradigma a partir da criação da ONU e, em especial, do final da Guerra Fria. Trata-se de uma época em que se sedimenta o princípio da **responsabilidade de proteger**, que todos os Estados devem a seus cidadãos. Ainda, no caso de os Estados não cumprirem com tal responsabilidade, e, ao contrário, violarem os direitos humanos de seus cidadãos ou omitirem-se em protegê-los quando seja outro o agente agressor, **a comunidade internacional deverá arvorar-se o dever de proteção**.

Essa é a grande mudança. A partir dessa constatação, é possível ainda tirar o foco de um contestável “direito de intervir”, para, em seu lugar, defender a “responsabilidade de proteger” que a comunidade internacional deve assumir caso os Estados não cumpram as atribuições que possuem perante seus cidadãos, como a proteção de seus direitos humanos. A questão não deve ser encarada, portanto, como um “direito de intervir”.

É importante destacar que tal responsabilidade de proteger abarca não apenas a responsabilidade de reagir contra violações aos direitos humanos, mas também a **responsabilidade de prevenção** e a **responsabilidade de reconstrução**<sup>50</sup>.

A responsabilidade de reconstrução, por exemplo, é um problema altamente complexo: *justice under transitional administration* é menos um meio de salvaguardar os interesses das vítimas individuais do que um instrumento geral de restabelecer a segurança e a ordem pública<sup>51</sup>. De fato, a administração de um país por uma força de manutenção da paz é um empreendimento totalmente *sui generis*.

A responsabilidade de reconstrução significa que os interventores têm que se comprometer com a organização futura do país em que intervêm. Não se pode admitir que soldados invadam território estrangeiro para logo em seguida retornarem a seu local de origem. Uma intervenção humanitária não se encerra aí, nas ofensivas militares; ela compreende atividades que vão muito além. O comprometimento com a reconstituição do país à normalidade, para autores como Robertson, é inclusive uma das condições para a

---

<sup>50</sup> EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. Responsibility to protect. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 6, p. 101, nov./dez. 2002.

<sup>51</sup> STAHN, Carsten. Justice under transitional administration: contours and critique of a paradigm. In: FISCHER, Horst; QUÉNIVET, Noëlle. **Post-conflict reconstruction: nation- and/or state-building**. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005, p. 144.

legitimidade de uma intervenção humanitária. Além disso, preferencialmente, a empreitada deve estar sob os auspícios da ONU<sup>52</sup>, embora outras organizações também realizem missões de paz<sup>53</sup>.

Como dito, o presente estudo procura enfrentar se de fato o aumento de missões de paz pelo mundo em função da importância do princípio da responsabilidade de proteger é uma evidência de um maior cosmopolitismo nas relações internacionais. Em outras palavras, busca-se aferir em que medida é possível falar em cidadania global hodiernamente.

Um argumento levantado contra as intervenções humanitárias é o de que elas seriam atentatórias à soberania do Estado em questão. Isso tem sido inclusive alegado por organizações internacionais contrárias à presença da MINUSTAH no Haiti. No entanto, percebe-se, em muitos casos, que a dita “soberania” de um Estado em uma crise tal a ponto de mobilizar uma operação de paz **serve apenas aos que estão no poder**. Eles, e não o povo, são os únicos a ter acesso a algum benefício decorrente de uma eventual “soberania estatal”<sup>54</sup>.

Essas diferenças entre as diversas categorias de missões de paz ficarão mais claras no capítulo seguinte, que trata do arcabouço normativo que disciplina uma missão e, portanto, abordará a importância da resolução da ONU que a constitui e que estabelece seu mandato. Para que as missões alcancem desempenho satisfatório é fundamental, em primeiro lugar, sua subordinação a regras claras. O exame de tais regras é o objetivo do capítulo que se segue.

---

<sup>52</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 449.

<sup>53</sup> A União Africana, por exemplo, é responsável atualmente por operações de paz na Somália, que estão a cargo da AMISOM (*African Union Mission in Somalia*).

<sup>54</sup> DIJKZEUL, Dennis. Old optimism and new threats. In: DIJKZEUL, Dennis (ed.). **Between force and mercy**. Military action and humanitarian aid. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 46.

## **CAPÍTULO SEGUNDO – TEXTOS NORMATIVOS DE DIREITO INTERNACIONAL A DISCIPLINAR OS MANDATOS DAS MISSÕES.**

### ***2.1. Status das forças de paz.***

As missões de paz envolvem relações jurídicas multilaterais, normalmente entre **três pessoas distintas de direito internacional**, quais sejam, entre o Estado cujos nacionais ou residentes são recrutados para integrar a operação (Estado remetente ou contribuinte), o Estado receptor e a organização internacional em nome da qual se realiza a operação. Por isso, é indubitável a necessidade de regras específicas a disciplinarem o período do mandato, sem falar nas normas gerais de direito internacional também aplicáveis.

Uma força de paz da ONU, como um todo, possui o *status* de órgão subsidiário das Nações Unidas, pois é instituída por uma resolução do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral.

A missão é geralmente regida pelo seguinte **corpo de normas**: a) Resolução do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral; b) Acordo sobre o *Status* das Forças (SOFA) entre a ONU e o Estado receptor; c) Memorando de Entendimento (MoU) entre a ONU e os Estados participantes; d) Regulamentos emitidos pelo Secretário Geral<sup>55</sup>. Todas essas normas delimitam os termos do chamado **mandato da missão**, embora o caráter vinculante de cada uma varie. Mas claro que há outros regramentos a serem observados. À missão também se aplicam, certamente, normas gerais contidas na Carta da ONU, como seu art. 105. É também o caso de certas convenções celebradas no âmbito da organização, como a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, especialmente importante para a abordagem feita aqui, e cuja hermenêutica será tratada mais adiante.

Um dos principais instrumentos a reger o mandato é o acordo firmado entre o Estado que recebe a missão e o organismo internacional interveniente, que cuida do

---

<sup>55</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 533, dez. 2006.

*status* dos integrantes da operação. Tais acordos são denominados, conforme sigla em inglês, “SOFAs” (*Status of Forces Agreements* – Acordos sobre o Estatuto das Forças).

O Memorando de Entendimento (MoU) é também um tratado, mas firmado entre a ONU e cada país responsável pelo envio dos contingentes militares e civis. O MoU cuida principalmente das questões relativas aos aspectos administrativos e logísticos da relação entre esses atores: questões como as relativas ao pessoal, aos materiais e equipamentos fornecidos pelo governo contribuinte. O modelo de MoU da ONU foi revisado em 2007.

Por incrível que pareça, os SOFAs geralmente não contêm disposições que expressamente refiram os direitos humanos; os acordos de participação dos Estados que contribuem com tropas, os MoU, tampouco<sup>56</sup>.

Dentre as normas emitidas pelo Secretário Geral da ONU, pode-se destacar o Boletim do Secretário Geral (SGB) emitido em 2003 sobre as medidas a serem tomadas em relação a casos de exploração e abusos sexuais ocorridos nas missões<sup>57</sup>. Esse documento tem grande importância e se constituiu em um marco na forma de a ONU tratar o problema.

Os pontos de destaque do SGB de 2003 são as definições dos termos “exploração sexual” e “abuso sexual”, bem como o estabelecimento de “regras de proibição” aplicáveis a todos os funcionários da ONU. Há quem afirme ter o SGB de 2003 apresentado falhas desde o início de sua preparação, na medida em que: “(i) restringiu os tipos de violência identificados nas missões e (ii) não mencionou os componentes militares como possíveis perpetradores”<sup>58</sup>.

A primeira crítica se deve ao fato de que os casos de violência contra mulheres e crianças vão muito além de “exploração sexual” e “abuso sexual”, únicas condutas previstas pelo SGB. O Relatório da ONG Save the Children, por exemplo, discutido mais

---

<sup>56</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 533, dez. 2006.

<sup>57</sup> UNITED NATIONS SECRETARIAT. **Secretary-General’s Bulletin**. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. UN Doc. ST/SGB/2003/13. Disponível em: <<http://www.un.org/staff/panelofcounsel/pocimages/sgb0313.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2008.

<sup>58</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

adiante no texto, esmiúça as condutas de violência sexual. Além de “exploração” e “abuso” sexuais, são definidas várias outras práticas, levadas a efeito por agentes de organizações humanitárias<sup>59</sup>.

Além dos textos normativos já mencionados, os “capacetes-azuis” da ONU estão submetidos a determinadas regras específicas de conduta expedidas pelo Departamento de Operações de Paz da ONU. Trata-se de dois documentos importantes: um intitulado “Somos os membros das forças de manutenção da paz da ONU” (*We are United Nations Peacekeepers*)<sup>60</sup>, e o outro, “Dez Regras – Código de conduta pessoal para os capacetes azuis” (*Ten Rules for Blue Helmets*)<sup>61</sup>.

Além do Boletim de 2003, outro documento de extrema importância emitido pela Secretaria Geral da ONU é o “Relatório Zeid”<sup>62</sup>, de 2004, assim chamado em função de a pessoa incumbida de elaborá-lo ter sido o príncipe da Jordânia e ex-oficial civil de operações de paz Zeid Ra’ad Zeid Al-Hussein. Tal incumbência deve-se às inúmeras denúncias de envolvimento de soldados da MONUC em casos de abuso e exploração sexuais na República Democrática do Congo.

Do relatório consta uma série de recomendações relativas aos casos de abuso e exploração sexual cometidos pelos integrantes das missões de paz, inclusive do contingente militar, o que já é uma evolução em relação ao SGB de 2003.

O Relatório Zeid é o primeiro documento em que a ONU critica abertamente os militares cedidos pelos Estados-membros. Ainda que o Relatório não seja vinculante, o “simples fato de a ONU reconhecer que alguns militares são ameaça à população local e à própria organização já é um progresso dado o histórico da ONU em lidar com esse assunto<sup>63</sup>”.

---

<sup>59</sup> SAVE THE CHILDREN. **No one to turn to.** The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008, p. 3-5.

<sup>60</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/Conduct/un\\_in.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/Conduct/un_in.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2008.

<sup>61</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>62</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations.** UN Doc. A/59/710. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

<sup>63</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

As missões de paz envolvem relações jurídicas entre o Estado que cede indivíduos para integrar a missão, o Estado receptor e a organização internacional responsável. Como tratado no capítulo primeiro, o sistema de segurança coletiva da Carta da ONU previa o firmamento de acordos especiais entre os países membros e a ONU, que estabeleceriam as forças militares à disposição da organização. Além disso, foi prevista a denominada Comissão de Estado-Maior, que, no entanto, não funcionou como originariamente idealizada. Enfim, nunca foi possível dispor de uma instituição de fato similar a um exército internacional. O que acontece é que cada Estado decide quando e como irá disponibilizar suas forças militares, de forma casuística.

Embora após o final da Guerra Fria o DPKO tenha criado uma sessão militar para preparar melhor as tropas enviadas em missões, a forma usual de arregimentação de tropas para missões de paz autorizadas pelo CS/ONU permanece sujeita à responsabilidade de coalizões de Estados, de alguns Estados interessados ou de organizações regionais<sup>64</sup>.

Em suma, há inúmeras normas sobre garantindo toda a sorte de direitos e obrigações para todos os envolvidos em missões de paz. O problema maior reside em **como garantir o efetivo cumprimento** dessas normas.

No caso específico dos textos normativos sobre a responsabilização dos *peacekeepers*, percebe-se que elas ainda deixam a desejar. Não se trata apenas de efetivá-las; trata-se também de deixá-las claras, justas. Elas precisam ainda ser buriladas.

## ***2.2. Múltiplas normas para distintas categorias de funcionários e as dificuldades daí advindas.***

Uma das falhas desse sistema normativo, a comprometer a elucidação de eventuais denúncias de violações aos direitos humanos cometidas pelos agentes da ONU, é a complexidade de regras a disciplinar o mandato dos envolvidos na missão. Isso porque uma operação de *peacekeeping* pode ter até cinco categorias de pessoal: polícia

---

<sup>64</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 117.

civil, observadores militares, membros de contingentes nacionais de cada Estado remetente, voluntários da ONU, consultores e contratados individuais<sup>65</sup>, cada um dos quais sujeito a regras específicas.

Uma força de paz pode, pois, ter um componente civil (voluntários, consultores e contratados individuais), um militar (observadores militares, contingentes nacionais) e um componente de polícia civil. Como cada um dos componentes tem um estatuto legal distinto, está submetido a diferentes regras. O Boletim de 2003 do Secretário-Geral, já referido, não se aplica a todas as três categorias, o que é uma grave deficiência do sistema, reconhecida em 2004 pela própria ONU<sup>66</sup>. Até meados de 2006, as medidas necessárias para modificar essa situação ainda não haviam sido tomadas<sup>67</sup>.

A maioria dos que integram as missões de paz é composta pelos denominados “capacetes azuis” (*blue helmets*): são os membros dos contingentes militares dos Estados participantes, que integram a missão por um período determinado, geralmente por seis ou doze meses, após os quais são substituídos por outros contingentes<sup>68</sup>.

Esses militares vêm de um treinamento para a defesa nacional de seus Estados de origem e muitas vezes não estão adequadamente preparados para usar a força apenas em legítima defesa, como é o caso das missões de *peacekeeping*. Chega-se ao cúmulo do caso do comandante da UNIFIL (no Líbano), que constantemente se referia às facções armadas locais como “o inimigo”<sup>69</sup>.

Além dos contingentes militares, como dito, há também a polícia civil (composta por policiais de vários países), os consultores e contratados individuais (funcionários civis), os voluntários da ONU e os observadores militares.

---

<sup>65</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations**. UN Doc. A/59/710, p. 4. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

<sup>66</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>67</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 534, dez. 2006.

<sup>68</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 533, dez. 2006.

<sup>69</sup> POWER, Samantha. **Chasing the flame**. Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: The Penguin Press, 2008, p. 40.

O **sistema de privilégios e imunidades** também é particular a cada categoria. Por exemplo, os efetivos funcionários contratados diretamente pela ONU indubitavelmente gozam dos privilégios e imunidades conferidos pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

Os voluntários da ONU, por sua vez, estariam fora da aplicação de dito tratado. No entanto, “SOFAs” recentes – os mencionados acordos entre o Estado que recebe as tropas e o organismo internacional interveniente – também têm estendido privilégios e imunidade aos voluntários.

A polícia civil e os observadores militares, por sua vez, possuem os privilégios e imunidades conferidos pela referida Convenção aos peritos em missão (art. 6º).

Já os membros militares de contingentes nacionais desfrutam dos privilégios e imunidades contidos no respectivo “SOFA” ou, caso não haja previsões a respeito, as regras serão as do modelo de “SOFA” fornecido pelo Conselho de Segurança. Essas questões serão aprofundadas no capítulo quarto.

Os funcionários da ONU há muito já estavam submetidos a padrões de conduta contidos em documentos como as “Dez Regras – Código de conduta pessoal para os capacetes azuis” e o regulamento “Somos os membros das forças de manutenção da paz da ONU”, já referidos supra<sup>70</sup>. Mas essas eram regras gerais, que nada dispunham sobre violações de ordem sexual porventura ocorridas. O boletim do Secretário-Geral de 2003, já mencionado, buscou suprir essa omissão. Ocorre que, mesmo depois da emissão de tal boletim, a situação dos membros militares de contingentes nacionais ainda não era clara, pois para que as regras lhes fossem aplicáveis, fazia-se necessária a anuência do Estado remetente.

O que se percebeu é que havia “um extenso mosaico de previsões criadas em diferentes períodos e com graus variados de coercitividade que lidam com a exploração e o abuso sexuais, aplicáveis às várias categorias de *peacekeepers*<sup>71</sup>”.

---

<sup>70</sup> Cf. item 2.1.

<sup>71</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations**. UN Doc. A/59/710, p. 12. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

Embora sempre seja firmado um memorando de entendimento entre a ONU e o país que contribui com as tropas (Estado remetente), o que se percebe é que tais regramentos não têm sido suficientes.

Por isso faz-se necessário que as regras contidas no boletim do Secretário-Geral sejam aplicáveis a todas as categorias de agentes envolvidos em uma missão de paz. Na verdade, tais regras deveriam estar contidas no próprio **modelo** de memorando de entendimento (MoU) entre a ONU e o Estado remetente. Ou seja, impende tanto a clareza das regras, quanto a sua efetiva divulgação entre todos os envolvidos em uma operação de paz. Não obstante sua extrema importância, nem a clareza tampouco a divulgação das regras garantem a eficácia delas: este já é outro problema.

### ***2.3. O problema da concretização do direito internacional humanitário nas missões de paz.***

Em linhas gerais, pode-se dizer que o direito internacional humanitário é uma espécie de direito aplicável às situações de conflitos armados: trata-se das regras que devem ser observadas pelos beligerantes, de modo a **amenizar o sofrimento** inexoravelmente causado em tais situações.

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que o DIH difere do direito internacional dos direitos humanos (DIDH). O DIH é aplicado em uma situação excepcional: a ocorrência de um conflito armado. Trata-se de uma situação em que os direitos humanos já não possuem total efetividade<sup>72</sup>. Já o DIDH não possui tal restrição. Na verdade, deve ser aplicado em qualquer situação (e, na perspectiva seguida aqui, inclusive em missões de paz).

O fato de o Estado que recebe uma força de paz (Estado receptor ou hospedeiro) não ser parte dos tratados de direitos humanos não significa que os Estados interventores

---

<sup>72</sup> VILLALPANDO, Santiago. El derecho en los tiempos de guerra: el derecho internacional humanitario. In: VILLALPANDO, Waldo. **De los derechos humanos al derecho internacional penal**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 138.

que ratificaram tais tratados não estão a eles vinculados<sup>73</sup>. De forma alguma. Mesmo que nem o Estado receptor nem o Estado interventor tenham ratificado tratados de DIDH, eles devem ser aplicados.

Como as missões de paz não são propriamente partes nos conflitos, servindo muitas vezes, ao contrário, como mediadoras em tais acontecimentos, possuindo assim um dever de neutralidade diante das facções, surge o questionamento acerca de se as tradicionais regras de direito internacional humanitário **também vinculam os integrantes das forças de paz**.

Ou seja, destinam-se as regras de direito internacional humanitário apenas às partes em conflito, ou também lhes devem observância os integrantes das missões de paz? Essa relativamente recente modalidade de força internacional possui um *status sui generis* diante das normas de DIH ou não?

As normas de direito internacional humanitário começaram a se delinear em São Petersburgo, no final do século XIX. Mais precisamente no ano de 1868, foi firmada a Declaração de São Petersburgo, por meio da qual dezessete Estados renunciaram ao uso, em tempos de guerra, de projéteis explosivos com peso inferior a 400 gramas.

Na verdade, o direito internacional como um todo era inicialmente um direito voltado ao estudo da guerra. Só bem depois – no século XX, como já dito – é que a guerra deixa de ser a sanção por excelência do direito internacional, e passa a constituir um ilícito. Nos séculos XIX e XX o direito internacional sofre alterações. Se anteriormente havia um direito à guerra (*jus ad bellum*), em seguida os meios de guerra passam a ser restringidos (*jus in bello*), até que finalmente há um banimento total da guerra como solução para as controvérsias internacionais (*jus contra bellum*), primeiro no **Pacto da Liga das Nações**, depois no **Pacto Briand-Kellog**.

Se antes os estudiosos se preocupavam especificamente com a guerra, a partir do século XX não somente a guerra passa a ser proscrita como forma de solução de controvérsias internacionais, como também a utilização da força de um modo geral é motivo de completo rechaço.

---

<sup>73</sup> HOWLAND, Todd. Peacekeeping and conformity with human rights law: how MINUSTAH falls short in Haiti. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 465, dez. 2006.

O *jus ad bellum* é, então, reprimido pela ordem internacional, não sem que permaneçam, no entanto, algumas exceções a essa proibição ao uso da força, expressão que abrange o conceito de “guerra”, mais restrito, porém não menos problemático. A Carta das Nações Unidas estabeleceu que as únicas exceções à proibição do uso da força seriam a legítima defesa individual ou coletiva (art. 51) e a manutenção da paz e segurança internacionais, de acordo com resolução do CS/ONU embasada no Capítulo VII (em especial no art. 42). O monopólio do uso da força pelo CS/ONU é o pilar do sistema de segurança coletiva do pós-guerra<sup>74</sup>.

As regras do *jus in bello* possuem interseções com o DIH. Dele fazem parte o “**direito de Genebra**” e o “**direito da Haia**”. O “direito de Genebra” tem como objetivo a proteção das pessoas que não participam ou deixaram de participar dos conflitos. Tais pessoas devem ser tratadas humanamente, devendo seu direito à vida e à integridade física ser garantido. A concepção do direito de Genebra deve-se a Henry Dunant, que, tocado pelo saldo da batalha de Solferino, assentou as bases para a criação da Cruz Vermelha.

O “direito da Haia”, por sua vez, também procura estabelecer limites à agressão armada, mas difere do anterior na medida em que cuida especificamente da proscrição do uso de certos armamentos. Desde as primeiras conferências da Haia, em 1899 e 1907, sedimenta-se o princípio de que “os meios empregados para debilitar o inimigo no campo de batalha não devem causar sofrimentos inúteis aos seres humanos e que, por conseguinte, devem-se impor limites à condução das hostilidades pelos beligerantes<sup>75</sup>”. Pode-se dizer que “o direito da Haia”, nesse sentido, está inserido no denominado direito do desarmamento.

---

<sup>74</sup> SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. Intervenção armada por razões humanitárias: vinho novo em odre velho? **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito**. Mestrado e Doutorado. São Leopoldo: UNISINOS, 2002, p. 112.

<sup>75</sup> VILLALPANDO, Santiago. El derecho en los tiempos de guerra: el derecho internacional humanitario. In: VILLALPANDO, Waldo. **De los derechos humanos al derecho internacional penal**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 143.

Embora essas normas tenham sido violadas por todos os beligerantes, tanto na Primeira, como na Segunda Guerra Mundial<sup>76</sup>, o esforço pelo desenvolvimento do DIH perdura nos anos seguintes.

As quatro Convenções de Genebra de 1949 constituem marcos no DIH, seja por seu conteúdo, seja porque foram ratificadas pela ampla maioria dos Estados. A Primeira Convenção dispõe sobre os combatentes feridos e enfermos em terra; a Segunda Convenção, sobre os combatentes feridos e enfermos no mar; a Terceira, sobre os prisioneiros de guerra; a Quarta, por fim, dispõe sobre os civis.

Atualmente, essa separação entre “direito de Genebra” e “da Haia” não é tão nítida, pois há tratados de DIH que contêm regramentos de ambos os tipos. Os dois protocolos adicionais às Convenções de Genebra, de 1977, contêm regras tanto de auxílio humanitário, como de restrições ao uso de determinados armamentos. Como diz o artigo 35 do Protocolo Adicional I de 1977, as táticas de guerra não podem ser de uma índole tal, a ponto de causar “males supérfluos ou sofrimentos desnecessários”.

O primeiro desses protocolos, assim, trata da proteção das **vítimas de conflitos armados internacionais**. As Convenções de Genebra de 1949 definem “conflito armado internacional” de maneira restrita, abrangendo a “guerra declarada” ou “qualquer outro conflito armado”<sup>77</sup>. O Protocolo Adicional I inovou ao estender a idéia de conflito armado internacional, incluindo “os conflitos armados em que os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito dos povos à autodeterminação [...]”. Ou seja, os conflitos internacionais passaram a incluir entidades não estatais, como os movimentos de libertação nacional.

O Protocolo II, por sua vez, dispõe sobre a proteção das **vítimas de conflitos armados não internacionais**. O DIH aplicável aos conflitos armados não internacionais é mais restrito.

Há princípios de DIH que se destacam, como o que prevê a proteção da população civil e estabelece a distinção entre combatentes e não-combatentes. Segundo a CIJ, “Estados nunca devem fazer de civis o objeto de um ataque e conseqüentemente não

---

<sup>76</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 186.

<sup>77</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**, v. 2, 15. ed. Rio de Janeiro; São Paulo; Recife: Renovar, 2004, p. 1499.

devem nunca usar armas que sejam incapazes de distinguir entre alvos civis e militares”. Outro princípio é o que prevê a proibição de se causar sofrimento desnecessário aos combatentes. Por isso “os Estados não têm liberdade ilimitada na escolha dos meios”, no que tange aos armamentos usados<sup>78</sup>.

Mas, assim como ocorre com as Convenções de 1949, tampouco os Protocolos de 1977 possuem mecanismos que garantam sua efetividade<sup>79</sup>. Ainda mais ao se considerar que os EUA, no momento o país mais fortemente armado do mundo, não ratificaram os protocolos.

Sobre as normas de direito humanitário de Genebra em geral, já se disse que são complicadas e irreais. A prova disso é que, embora o século XX tenha se iniciado de maneira promissora após a Conferência de Haia de 1899, seu término viu a circulação de 50 milhões de rifles Kalashnikov e a inexistência de uma norma que proibisse o uso e o desenvolvimento de armas nucleares<sup>80</sup>.

Além disso, o *delivery system*, idealizado pelo direito de Genebra, depende inteiramente da disposição do CICV<sup>81</sup>.

Não obstante, todas as partes envolvidas em um conflito armado têm obrigações a cumprir do ponto de vista do direito humanitário, **quer tenham ou não ratificado as Convenções de Genebra**<sup>82</sup>. Isso porque não só de tratados vive o DIH, mas também de inúmeras normas costumeiras.

Ou seja, o DIH é “formado por normas que não podem ser transgredidas mesmo que os Estados não tenham ratificado os tratados<sup>83</sup>”. As normas do direito internacional humanitário, portanto, sejam elas escritas ou consuetudinárias, podem integrar o rol das normas imperativas de direito internacional, ou seja, as normas de *jus cogens*.

---

<sup>78</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Legality of the threat or use of nuclear weapons, Advisory Opinion. **I.C.J. Reports**. 8 jul. 1996, p. 226, § 78.

<sup>79</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 193.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 179.

<sup>81</sup> *Idem*, p. 197.

<sup>82</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**, v. 2, 15. ed. Rio de Janeiro; São Paulo; Recife: Renovar, 2004, p. 1499.

<sup>83</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**, v. 2, 15. ed. Rio de Janeiro / São Paulo / Recife: Renovar, 2004, p. 1499.

No entanto, o que se constata ao final é que “só a experiência das atrocidades cometidas em um conflito incita os Estados a dar um passo adiante na enunciação de novas regras” **escritas e claramente firmadas**<sup>84</sup>.

Independentemente do grau de efetividade do DIH, Robertson traz um argumento interessante. Diz ele que o “direito da guerra” pode até não ser cogente, mas funciona na medida em que ajuda as pessoas a reconhecer sua violação quando a assistem pela CNN<sup>85</sup>. Isso ajuda a que o “fator Mogadíscio” seja superado, ou seja, que as pessoas fiquem a favor da intervenção e não temam que os soldados sejam mortos<sup>86</sup>.

Ou seja, a condenação não somente moral, mas também jurídica de determinadas práticas militares durante conflitos – a própria instituição formal do direito internacional humanitário, por meio de tratados e normas costumeiras – incita a opinião pública mundial a apoiar seus governos em medidas humanitárias. É a esfera internacional influenciando diretamente a esfera interna.

Portanto, as regras de DIH mantêm sua importância na medida em que **sua inobservância constitui um ilícito internacional**, passível inclusive de justificar um empreendimento intervencionista, segundo o posicionamento de Robertson<sup>87</sup>.

O irônico é que os países normalmente obedientes às Convenções de Genebra, contudo não são aqueles que iniciam guerras ou ocupam territórios, não são os responsáveis por agressões. Por outro lado, justamente os países que geralmente empreendem guerras de agressão não costumam se importar tanto com a proteção dos direitos das vítimas e feridos.

Um dos princípios basilares do direito internacional humanitário – no caso, o “direito da Haia” –, já mencionado, é que as operações militares em um conflito devem sempre se dirigir a objetivos militares, de modo que os civis não sejam afetados. O art. 48

---

<sup>84</sup> VILLALPANDO, Santiago. El derecho en los tiempos de guerra: el derecho internacional humanitario. In: VILLALPANDO, Waldo. **De los derechos humanos al derecho internacional penal**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 145.

<sup>85</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 180.

<sup>86</sup> Embora o “fator Mogadíscio” pese menos desde os ataques do 11 de setembro. ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 546.

<sup>87</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 180.

do Primeiro Protocolo Adicional de 1977 às Convenções de Genebra, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais dispõe o seguinte:

De forma a assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de caráter civil, as Partes no conflito devem sempre fazer a **distinção entre população civil e combatentes**, assim como entre bens de caráter civil e objetivos militares, devendo, portanto, dirigir as suas operações unicamente contra objetivos militares. (Grifos inexistentes no original.)

O Haiti aderiu ao protocolo em 2006, portanto, após algum tempo de vigência do mandato da MINUSTAH, iniciado em 2004. O Brasil, por sua vez, faz parte do Protocolo desde 1992<sup>88</sup>. Nenhum dos dois países apôs reservas. Mas durante dois anos de vigência da MINUSTAH, o Haiti não se encontrava vinculado ao art. 48 do Primeiro Protocolo. Independentemente de tais dados, organizações de direitos humanos já afirmaram que o denominado “princípio da distinção” entre civis e combatentes possui o *status* de costume internacional<sup>89</sup>. Estaria, portanto, apto a vincular inclusive os Estados que não houvessem ratificado o texto.

Ocorre que a MINUSTAH não é, nos termos do art. 48 citado supra, “parte” em um conflito. A MINUSTAH, ao contrário, foi instituída para atuar como mediadora no país caribenho, além de possuir outras atribuições, como zelar pela proteção dos direitos humanos e pela reconstrução do país. O estabelecimento de uma missão de paz em determinado Estado gera, portanto, situações bastante inusitadas. Vê-se, assim, que a questão da aplicação das normas de direito internacional humanitário às operações de paz não é tão clara quanto, à primeira vista, possa parecer.

Partindo-se de raciocínio semelhante, a OTAN tampouco era parte no conflito do Kosovo em 1999. Sabe-se, contudo, que, no bombardeio empreendido, a OTAN atingiu pontes, estações de energia e de televisão. Mesmo não sendo parte formal no conflito, a OTAN foi acusada da prática de crimes de guerra, em razão da violação do princípio da

---

<sup>88</sup> INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977**. Disponível em: <<http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=470&ps=P>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

<sup>89</sup> HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso, p. 20. Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

distinção entre alvos militares e civis<sup>90</sup>. No caso, contudo, havia previsão expressa dessa possibilidade, nas normas sobre o Tribunal para a ex-Iugoslávia, diferentemente do que ocorre no Haiti hoje.

Outro problema emana. A distinção entre “bens de caráter civil” e “objetivos militares” nem sempre é clara. Na verdade, trata-se de uma idéia bastante elástica. Robertson cita o exemplo de uma estação de televisão ou rádio, que, embora à primeira vista pareça possuir objetivos civis, também pode ser interpretada como “objetivo militar” quando utilizada para disseminar o ódio, como ocorreu no genocídio em Ruanda pela rádio Libre des Milles Collines<sup>91</sup>.

De maneira geral, “é considerada pessoa civil aquela que não é combatente, ou seja, que não participa diretamente nas hostilidades”. Paralelamente, a definição de “combatente” é uma das tarefas mais complexas do DIH.

O DIH reconhece, contudo, que nos conflitos armados há situações em que, devido à natureza das hostilidades, um combatente armado não pode distinguir-se da população (art. 44, § 3º do primeiro Protocolo Adicional). O artigo em comento, no entanto, não define quais seriam essas situações, mas “é sabido que os criadores desta norma pensavam na luta guerrilheira”<sup>92</sup>.

A CIJ determinou que, para que o uso da força seja considerado proporcional, devem-se respeitar “os requisitos do direito aplicável nos conflitos armados que compreendem particularmente os princípios e regras do direito humanitário<sup>93</sup>”.

Por que então as missões de paz seriam exceções a essa regra? Qual seria a *Lex specialis* aplicada ao caso? Não há. Tais regras de direito humanitário devem se aplicar também às missões de paz.

---

<sup>90</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 441-442.

<sup>91</sup> *Idem*, p. 186-187.

<sup>92</sup> VILLALPANDO, Santiago. El derecho en los tiempos de guerra: el derecho internacional humanitario. In: VILLALPANDO, Waldo. **De los derechos humanos al derecho internacional penal**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 159.

<sup>93</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Legality of the threat or use of nuclear weapons, Advisory Opinion. **I.C.J. Reports**. 8 jul. 1996, p. 226, § 42.

Celso Mello inclusive diz expressamente que “o fim do ‘jus ad bellum’ não põe fim ao ‘jus belli’, vez que as forças da ONU quando em ação ainda **seguem várias de suas normas** (ex.: Convenções de Genebra de 1949)<sup>94</sup>”.

Ao se lembrar que os integrantes de uma força de paz não representam apenas a organização internacional, mas também os seus próprios países de origem, então é possível perceber a necessidade de, também eles, observarem as regras de DIH. Especialmente se esses Estados forem signatários dos tratados de DIH. Mas mesmo se não, já que há o argumento de que as normas de DIH integram o costume internacional.

Ainda, segundo o art. 60, § 5º, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, mesmo quando há inadimplemento de uma das partes, não se extingue o tratado sobre matéria humanitária, não cabendo a *exceptio non adimpleti contractus*<sup>95</sup>. O DIH, dada a relevância de seu objeto, é uma exceção expressa à regra geral da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

O problema da aplicação tanto do DIH quanto do DIDH às missões de paz é uma questão de garantir métodos eficazes de sua observância. A análise desses métodos é um dos principais objetivos da presente dissertação.

O que se percebe é que, com relação ao DIH, por exemplo, há vigência, há validade, mas não há eficácia dos textos normativos. Faltam as denominadas regras de adjudicação, as regras secundárias segundo a terminologia de Herbert Hart<sup>96</sup>.

Por exemplo, os Protocolos de 1977 prevêm a responsabilidade dos comandantes e de suas tropas, caso o DIH seja desrespeitado. No entanto, fica a pergunta de **perante quem são eles responsáveis**. De fato, os Estados devem, segundo as normas de DIH, auxiliar os demais Estados no que tange a processos criminais e extradicionais e há até mesmo a previsão do pagamento de indenizações a depender do caso. Mas falta a previsão do foro perante o qual tal indenização possa ser pleiteada<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro-São Paulo-Recife: Renovar, 2004, 2. vol, p. 1508. Grifos inexistentes no original.

<sup>95</sup> WENDPAP, Friedmann; KOLOTELO, Rosane. **Direito internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 53.

<sup>96</sup> HART, Herbert L. A. **Il concetto di diritto**. Torino: Einaudi, 2002, p. 112 s.

<sup>97</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 195-196.

Mais do que um sistema eficaz de responsabilidade penal, o que importa para uma garantia de observância das normas de DIH é um mecanismo adequado de verificação *in loco*<sup>98</sup>. Se os Estados se comprometerem em permitir que observadores adentrem seu território para atestar o fiel cumprimento das normas, já será um grande passo. É como um poder de polícia. Isso preveniria, sem dúvida, desavenças posteriores, além de garantir uma maior segurança às relações internacionais.

Como a tecnologia bélica avançou enormemente, é possível que os combatentes planejem seus ataques com uma precisão até cirúrgica, o que confere maior legitimidade para a coibição e punição de certas condutas, pois dita “precisão cirúrgica” supostamente permite que não se atinjam alvos civis, por exemplo. Isso faz com que, paradoxalmente, o avanço das tecnologias bélicas contribua para o aprimoramento do direito internacional humanitário, na medida em que é possível prever com maior precisão as conseqüências das agressões.

O problema é que nos conflitos atuais é cada vez mais difícil distinguir civis de combatentes. Isso porque as guerras atuais são civis. Esse é um problema fundamentalmente técnico. Os combatentes atuais não estão vinculados a um exército, não estão fardados e agem como milícias, o que faz difícil distingui-los da população civil, como dito.

Apesar do avanço na tecnologia (ou por causa dele), o mal, nesse caso, tem total probabilidade de ser praticado de forma banal. Diferentemente de quando não se tinha controle sobre os efeitos de certos armamentos, as violações ao DIH são hoje primordialmente decorrentes de ações culposas e não dolosas. O mal passa a ser conseqüência de uma ação tecnicamente mal calculada, ao invés de fruto de ações deliberadamente dirigidas ao cometimento dos crimes tipificados nos tratados de DIH. No entanto, quando as técnicas são fáceis de manejar, não se pode tolerar a culpa. Deve, portanto, diminuir o fosso entre as distinções conceituais e punitivas sobre o dolo e a culpa.

---

<sup>98</sup> *Idem*, p. 198, grifo nosso.

## **CAPÍTULO TERCEIRO – EXCESSOS NO USO DA FORÇA E ABUSOS SEXUAIS: VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS COMETIDAS POR AGENTES DA ONU EM FACE DO PARADIGMA DA MONUC E DA MINUSTAH.**

### ***3.1. O problema de interpretar a medida do uso da força.***

Agora que já se discutiu sobre a instituição de missões de paz e sobre normas materiais aplicáveis durante empreendimentos desse tipo, o próximo passo é a análise de casos paradigmáticos em que ocorreram violações aos direitos humanos da população local, pelos próprios integrantes das missões.

A história mostra como o tema das intervenções humanitárias é delicado. Por exemplo,

A operação no Chipre (UNFICYP – *UN Force in Cyprus*), criada em 1964, é um exemplo do congelamento de conflito que essas operações podem gerar, não sendo resolvida a disputa entre as partes. Ademais, a operação não foi capaz de evitar o conflito armado em 1974<sup>99</sup>.

Muitas das missões mais recentes, empreendidas após a Guerra Fria, não foram bem sucedidas. Na Somália em 1993, em Ruanda em 1994 e na Bósnia em 1995, a ação da ONU foi amplamente percebida como insuficiente e tardia, além de mal concebida e pobremente executada<sup>100</sup>. Mais recentemente, na Serra Leoa, em 2000, os “boinas azuis” para lá enviados eram em sua maioria originários de países subdesenvolvidos e não possuíam o treinamento militar apropriado<sup>101</sup>.

Um dos requisitos fundamentais a serem observados por qualquer missão de paz é o uso de **meios proporcionais**, ou seja, a intensidade e a duração da ingerência não devem ultrapassar o mínimo necessário para o cumprimento da missão de proteger

---

<sup>99</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 110, grifos nossos.

<sup>100</sup> EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. Responsibility to protect. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 6, p. 100, nov./dez. 2002.

<sup>101</sup> REGIS, André. **Intervenções nem sempre humanitárias: o realismo nas relações internacionais**. João Pessoa: Editora Universitária / UFPB, 2006, p. 165.

pessoas em perigo, já que “as conseqüências da ação não devem ser piores do que as conseqüências da inação<sup>102</sup>”. Esse é um dos problemas percebidos em certas missões, pois às vezes a proporcionalidade dos meios não é respeitada.

Na Somália, por exemplo, a missão humanitária inicial terminou por transformar-se em uma confrontação calamitosa nas ruas de Mogadíscio. A criticada operação na Somália foi alvo de uma comissão de inquérito, que em seu relatório criticou os EUA por operarem sob um comando militar separado do da ONU. A ONU também foi criticada por sua estratégia de manutenção agressiva da paz. A expressão “manutenção agressiva da paz” chega a ser jocosa. A ação suscitou, inclusive, uma recomendação de reparação para as vítimas civis somalis<sup>103</sup>.

Para que os agentes envolvidos em uma missão de paz possam desempenhar suas atribuições, faz-se necessário que certos integrantes das missões sejam guarnecidos de armamentos, embora pareça paradoxal que se tente impor uma situação de paz por meio das armas<sup>104</sup>. Isso se dá porque a missão desembarca em áreas de conflito, nas quais direitos humanos são recorrentemente desrespeitados e, portanto, muitas vezes os armamentos têm que ser utilizados para interromper o ciclo de abusos.

Ocorre que a medida do uso desses armamentos tem se mostrado um grande problema a comprometer o desenrolar de determinadas missões, conforme se demonstrará ao longo da dissertação. **A maneira como as tropas devem se comportar depende do mandato.** Por exemplo, *a priori* é possível afirmar que, em missões de manutenção da paz (*peacekeeping*), só é possível o uso de armas defensivas, ao passo que em missões de imposição da paz (*peace enforcement*) são permitidas armas ofensivas.

Mas essa é uma fronteira bastante tênue, como já dito.

Por exemplo, em 1992, na UNPROFOR – operação de paz empreendida na Ex Iugoslávia –, “os Estados-membro foram autorizados a utilizar **‘todos os meios necessários’** para o provimento de assistência humanitária. A conjunção entre a perda da

---

<sup>102</sup> EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. Responsibility to protect. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 6, p. 105, nov./dez. 2002.

<sup>103</sup> THAKUR, Ramesh. From peacekeeping to peace enforcement: the UN operation in Somalia. **The Journal of Modern African Studies**, 32, 3, p. 388, 1994.

<sup>104</sup> SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou solidariedade? Dilemas da ordem internacional contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, 16 (2), p. 12-26, 2002, p. 18.

imparcialidade e a vulnerabilidade militar, não obstante a presença do aparato da OTAN como retaguarda, gerou crises de graves proporções para a ONU, com a tomada de dezenas de reféns pelas forças sérvias na Bósnia em 1994 e 1995<sup>105</sup>”.

O próprio Sérgio Vieira de Mello, ao servir na Bósnia, criticou a resolução da ONU que fixou o mandato de tal missão. Um dos termos da resolução por ele criticado era a afirmação de que aos *peacekeepers* incumbia “deter ataques contra as *safe areas*” da ONU. Mas tais *safe areas* não foram delimitadas com clareza.

Ainda, para Mello, não ficava claro se a força poderia ser usada também para proteger bósnios ou se somente em legítima defesa<sup>106</sup>. É o dilema entre o *peacekeeping* clássico (manutenção da paz *stricto sensu*) e o *peacekeeping* mais robusto (imposição da paz) que se impôs em alguns casos no pós-Guerra Fria, como evidenciado anteriormente.

Em mais duas intervenções do período – Ruanda e Haiti – o termo “todos os meios necessários” novamente aparece nos textos das resoluções do CS/ONU. Nota-se assim o estabelecimento de um padrão<sup>107</sup>. Ainda:

Quando o termo ‘todos os meios necessários’ aparece nas resoluções da ONU que delegam a liderança de uma operação a um país como a França em Ruanda e os Estados Unidos no Haiti, abre-se o debate da falta de controle da ONU sobre as operações e os interesses nacionais específicos, particularmente quando se trata de uma zona de influência tradicional de uma das grandes potências<sup>108</sup>.

Isso põe em total xeque a credibilidade da missão, especialmente se ocorrem denúncias de violações aos direitos humanos, como abusos no uso da força.

No caso do Kosovo em 1999, as conseqüências lamentáveis dos bombardeios da OTAN levam à conclusão de que a proporcionalidade dos meios empregados é, no mínimo, questionável<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 122, grifo nosso.

<sup>106</sup> POWER, Samantha. **Chasing the flame**. Sérgio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: The Penguin Press, 2008, p. 7.

<sup>107</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 122.

<sup>108</sup> *Idem*, p. 123.

<sup>109</sup> HASPEL, Michael. **Friedensethik und humanitäre Intervention**. Der Kosovo-Krieg als Herausforderung evangelischer Friedensethik. Neukirchen-Vluy: Neukirchener, 2002, p. 195.

Um fato que pode prejudicar o sucesso de determinadas missões é o fato de que as escolas militares em países como os EUA, por exemplo, ainda direcionam seus treinamentos para estratégias baseadas em tanques e táticas características da época da Guerra Fria<sup>110</sup>.

No entanto, uma intervenção envolve atividades muito mais diferenciadas e complexas do que simplesmente “vencer” batalhas em uma guerra. Além do pessoal militar, são fundamentais policiais, juízes e o desenvolvimento de um sistema penal efetivo.

Diz-se que são os **militares** que desempenham um papel fundamental na restauração da justiça em um ambiente de pós-intervenção, já que seriam a única entidade a possuir o poder de fato de restabelecer a lei e a ordem<sup>111</sup>.

Segundo Eric Hobsbawm, há

dois tipos distintos de força armada. (...) A vitória, que não tem necessariamente uma conotação moral, é o objetivo de uma força (exército); a apresentação dos violadores da lei à justiça, que, sim, tem uma conotação moral, é o objetivo da outra (polícia)<sup>112</sup>.

Essa distinção se vê enfraquecida no caso das missões de paz, empreendimentos *sui generis* que parecem formar um híbrido dessas duas modalidades de força. Além disso, o objetivo de um contingente militar que integra uma missão da ONU não é a vitória; não se está em um combate nos moldes da guerra tradicional. Ao contrário, o contingente militar foi deslocado para uma área conflituosa para ali garantir um ambiente pacífico. Não existe um “inimigo” a ser eliminado. Nesse sentido, a distinção feita por Hobsbawm perde a importância.

O uso da força em uma missão de paz é assunto tão delicado porque, por um lado, a intervenção militar só deve ocorrer quando todas as alternativas de solução não-militares houverem sido tentadas. De outro, contudo, quando não se está devidamente

---

<sup>110</sup> BRONSON, Rachel. When soldiers become cops. **Foreign Affairs**, vol. 81, n. 6, p. 122-132, nov./dez. 2002.

<sup>111</sup> STAHN, Carsten. Justice under transitional administration: contours and critique of a paradigm. In: FISCHER, Horst; QUÉNIVET, Noëlle. **Post-conflict reconstruction: nation- and/or state-building**. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005, p. 145.

<sup>112</sup> HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 27.

armado, as chances de a missão ser mal sucedida aumentam. Ou seja, a neutralidade pode vir a ser uma vilã. Em suma, um grave paradoxo.

Problema semelhante é enfrentado no Brasil, nos morros cariocas, em que freqüentemente se enfrentam policiais e traficantes de drogas. Sobre esse problema se proclamam posições tão extremistas como a daqueles que crêem ser necessário adentrar as comunidades a qualquer custo, não raro em ações de flagrante violação aos direitos humanos, para dizer o mínimo.

Quanto à questão sobre a neutralidade vir a ser uma vilã, cabe uma crítica a determinadas ações de organizações como, por exemplo, o CICV, quando realizam inspeções em campos de prisioneiros de guerra, mas não relatam publicamente as violações aos direitos humanos eventualmente presenciadas, em função de seu compromisso com a imparcialidade e neutralidade.

Ironicamente, Srebrenica era uma *safe area* da ONU, mas os *peacekeepers* viraram as costas aos civis que procuraram a proteção da bandeira da ONU, o que contribuiu para o notório massacre de 1995 durante a atuação das forças da ONU na Bósnia<sup>113</sup>.

A seguir, sobre as operações da ONU no Congo é possível tecer algumas considerações.

Ainda na Guerra Fria,

A missão presente no Congo entre 1960 e 1964 (ONUC – *Opération des Nations Unies au Congo*) para restaurar a ordem civil no país é considerada o “Vietnã da ONU” e afastou a possibilidade de intervenções coercitivas por muitos anos. A amplitude do mandato, nesse caso, **incluindo a permissão para utilização de força ofensiva**, acabou envolvendo a ONU em um conflito intra-estatal de grande proporção e a organização ainda não estava preparada para essa experiência<sup>114</sup>.

Bem mais recentemente, a MONUC – ativa até hoje – foi instituída para facilitar a implementação do Acordo de Lusaka, assinado em 1999. Trata-se da maior e mais cara missão do DPKO. Com o aumento da complexidade da situação, incluiu-se no mandato o uso da força para proteção da população civil.

---

<sup>113</sup> POWER, Samantha. **Chasing the flame**. Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: The Penguin Press, 2008, p. 9.

<sup>114</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 110, grifos nossos.

Contudo, os congolese se viram frustrados diante da negligência da ONU ao não impedir o prosseguimento de assassinatos de civis, como se deu no leste do Congo, na cidade de Bunia em maio de 2003. A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) estaria de fato assoberbada e não possuiria tropas nem mandato suficiente para interromper as violações aos direitos humanos<sup>115</sup>.

Uma pena, devido às “altas expectativas depositadas na MONUC para reverter a situação em que a República Democrática do Congo [...] se encontrava<sup>116</sup>”. Na verdade,

Depois da II Guerra Mundial nenhum conflito causou tantas mortes e destruições como o conflito na RDC. Mais de 3.8 milhões de pessoas morreram de causas relacionadas ao conflito desde 1998 enquanto mais de 10 milhões permanecem em campos de refugiados. Ainda, estudos indicam que mais de 1.000 pessoas continuam a morrer todos os dias de doenças, desnutrição e de efeitos indiretos do conflito como, por exemplo, a alta incidência de mortes em função de atos cruéis de natureza sexual<sup>117</sup>.

Percebe-se, assim, o dilema do *peacekeeping*: se deve ser ele “robusto”, ou seja, feito com base no Capítulo VII da Carta da ONU, ou se deve apenas restringir o uso da força à legítima defesa. E ainda: quem vai julgar os limites dessa legítima defesa quando ela efetivamente resultar em violações aos direitos humanos, como é o caso recorrentemente?

### ***3.2. O problema da exploração sexual.***

Embora não se duvide do importante papel desempenhado pelas missões de paz, é fato que nem sempre elas trazem resultados positivos, como já se delineou ao longo do texto. As críticas à forma como são empreendidas as missões se dão pelas mais variadas razões. Aqui, ater-se-á a um problema específico que tem ocorrido em missões recentes:

---

<sup>115</sup> VAN WOUDEBERG, Anneke. MONUC: a case for peacekeeping reform. **Human Rights Watch**. Disponível em: <<http://www.hrw.org/english/docs/2005/03/01/congo10222.htm>>. Acesso em: 18 mai. 2008.

<sup>116</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

<sup>117</sup> *Idem*, p. 32-67.

a denúncia de que *peacekeepers* estariam violando os direitos humanos das próprias populações a seus cuidados, pela prática de atos de exploração e abuso sexuais.

Os casos relatados vão desde solicitação de prostitutas a estupro de crianças e pedofilia. Com efeito, houve denúncias nas missões na Bósnia e no Kosovo no início da década de 90, no Camboja e no Timor Leste no início e no final nos anos 90, na África Ocidental em 2002 e na República Democrática do Congo em 2004. Também houve denúncias em missões realizadas em Angola, Libéria, Moçambique, Somália, e mesmo no Haiti, como já dito na introdução. Casos de abusos sexuais foram relatados também em campos de refugiados na África Ocidental, como em Serra Leoa, Guiné e Libéria; nesse caso, além de funcionários da ONU, também integrantes de outras agências humanitárias teriam sido responsáveis pelas violações.

O caso de exploração sexual ocorrido na Missão da Somália foi um dos que ganhou grande destaque na imprensa, chamando, finalmente, atenção para o problema. A ONU, ironicamente, tem o dever de proteger essas populações. Por isso a denúncia de inúmeros casos de exploração sexual soa tão grave. Ao empreender uma missão de paz, a ONU desfruta de grande poder em meio a uma sociedade fragilizada, a qual já sofre em decorrência de inúmeros problemas. Normalmente, as populações que recebem uma força de paz passaram por guerras ou sérios conflitos civis. Por isso essas denúncias de violações os direitos humanos cometidas pelos próprios agentes da ONU são tão alarmantes.

Some-se a isso que o maior número de refugiados é composto por mulheres, o que sem dúvida acentua sua exposição a atos de violência, discriminação e exploração sexual<sup>118</sup>.

Um documento recentemente publicado que aborda explorações sexuais cometidas por agentes de missões humanitárias é o relatório da ONG Save the Children, publicado em 2008. Os dados que serviram de subsídio para o relatório foram coletados em três regiões de conflito: no sul do Sudão, na Costa do Marfim e no Haiti. A pesquisa de referida organização identificou os seguintes atos: a) troca de sexo por comida ou outros bens materiais; b) sexo à força; c) abuso sexual verbal; d) prostituição infantil; e)

---

<sup>118</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. *International Peacekeeping*, vol. 13, n. 4, dez. 2006, p. 531-534.

pornografia infantil; f) escravidão sexual; g) *indecent sexual assault*; h) tráfico de crianças conexo à exploração sexual comercial<sup>119</sup>.

Um garoto do Sudão relatou o seguinte:

Embora os *peacekeepers* não tenham sua base aqui, eles abusaram de garotas aqui. Às vezes eles vêm aqui, onde eles ficam em um recinto local. Esse recinto se situa perto do reservatório onde todos coletam água. À noite os *peacekeepers* saem e ficam perto do reservatório. Algumas garotas do vilarejo saem para coletar água. Os homens chamam as garotas e elas vão com eles para o recinto. Uma delas ficou grávida e depois desapareceu. Nós ainda não sabemos onde ela está. Isso aconteceu em 2007<sup>120</sup>.

Percebe-se que as crianças mais vulneráveis são as órfãs e aquelas separadas de seus pais<sup>121</sup>. Ainda, segundo a própria ONU, embora a maioria dos criminosos sejam homens, há também declarações de violência sexual praticada por mulheres contra garotos<sup>122</sup>.

As tropas agindo em nome do DPKO (ou seja, da própria ONU) foram identificadas, na pesquisa da Save the Children, como um dos grupos contra os quais mais pesam acusações, especialmente no Haiti e na Costa do Marfim. Mesmo assim, a Save the Children elogia a coragem e a transparência do DPKO em disponibilizar publicamente as alegações<sup>123</sup>.

Além dos problemas já citados quanto ao uso da força, a MONUC foi alvo de várias denúncias de exploração sexual. Os *peacekeepers* teriam exigido a troca de sexo por dinheiro, comida, trabalho ou algum tipo de proteção (o que caracteriza o denominado *survival sex* – “sexo por sobrevivência”). Houve denúncias ainda de estupro

---

<sup>119</sup> SAVE THE CHILDREN. **No one to turn to.** The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008, p. 3-5.

<sup>120</sup> *Idem*, p. 6. Tradução livre de: *Although the peacekeepers are not based here, they have abused girls here. They come here a few days at a time where they stay in a local compound. This compound is near to the water pump where everyone collects water. In the evening hours the peacekeepers come out and stand near to the water pump. Some of the girls from the village will come and collect water. The men call to the girls and they go with them into the compound. One of them became pregnant and then went missing. We still do not know where she is. This happened in 2007.*

<sup>121</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>122</sup> UN Annual Reports of the Secretary-General's Bulletin, *Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse* A/59/782 (15 April 2005); A/60/861 (24 May 2006); and A/61/957 (15 June 2007). Cf. também SAVE THE CHILDREN. **No one to turn to.** The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008, p. 9.

<sup>123</sup> SAVE THE CHILDREN. **No one to turn to.** The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008, p. 8.

disfarçado de prostituição. Algumas congolezas disseram que foram estupradas e depois receberam dinheiro ou comida para que o ato parecesse consensual<sup>124</sup>.

As pessoas responsáveis por intermediar os encontros entre meninas ou mulheres e os *peacekeepers* também recebiam comida como pagamento por seus serviços.

Tais acontecimentos suscitaram por fim a edição de diversos textos normativos pelos órgãos da ONU.

Por exemplo, segundo definiu o Boletim emitido pelo Secretário-Geral da ONU em 2003:

o termo 'exploração sexual' significa qualquer abuso efetivo ou tentado de uma posição de vulnerabilidade (...), para fins sexuais, incluindo, mas não limitado a, vantagens monetárias, sociais ou políticas a partir da exploração sexual de outrem. Similarmente, o termo 'abuso sexual' significa a intrusão física efetiva ou ameaçada de natureza sexual, seja pela força ou por condições desiguais ou coercitivas<sup>125</sup>.

Diante das inúmeras denúncias, o Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU (OIOS) iniciou investigações, na cidade de Bunia, as quais duraram quatro meses.

Em 2003, o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) relatou que havia cinco casos de exploração e abuso sexual com relação a membros civis e 19 casos relacionados a membros militares. Após essas constatações, foram tomadas algumas medidas para prevenir futuros casos semelhantes. Um exemplo foi a instalação de órgãos de monitoramento em cada missão, compostos de mulheres, responsáveis por receber as eventuais reclamações das vítimas.

Ainda, a *Inter-Agency Standing Committee Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crises* (Força Tarefa sobre proteção em relação a exploração e abuso sexuais em crises humanitárias, do Comitê Permanente Inter-Agências) finalizou uma pauta de tarefas idealizada para assistir na implementação de um modelo de atuação para os órgãos de monitoramento já mencionados, além de uma folha de informação para comunidades locais sobre exploração e abuso sexuais e sobre como

---

<sup>124</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations.** UN Doc. A/59/710, p. 8. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

<sup>125</sup> UNITED NATIONS SECRETARIAT. **Secretary-General's Bulletin.** Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. UN Doc. ST/SGB/2003/13, p. 1. Disponível em: <<http://www.un.org/staff/panelofcounsel/pocimages/sgb0313.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2008.

fazer eventuais reclamações. Também foram compilados programas de treinamento sobre o tema, para consulta dos funcionários da ONU e de outras organizações interessadas<sup>126</sup>.

Os integrantes da Força Tarefa foram enviados aos campos de refugiados da África Ocidental e, após a coleta de informações, elaboraram um relatório sugerindo um Plano de Ação para a comunidade internacional colocar em prática a fim de dificultar a ocorrência de violações, como as identificadas nos campos de refugiados de Serra Leoa, Libéria e Guiné-Bissau. Neste relatório constam referências explícitas à má conduta dos soldados das missões assim como à necessidade das organizações envolvidas, incluindo a ONU, de assumirem responsabilidade sobre o comportamento de seus representantes em campo<sup>127</sup>.

Essa melhoria no sistema fez com que o número de reclamações aumentasse: entre maio e setembro de 2004 a MONUC recebeu 72 alegações de abuso e exploração sexuais, das quais 68 foram contra membros militares e quatro contra civis<sup>128</sup>. A maioria dos acusados de abusos sexuais era de militares provenientes do Paquistão, Marrocos, Tunísia, África do Sul e Nepal.

Entre janeiro de 2004 e dezembro de 2005 **foram investigados 278 peacekeepers**, dos quais 16 civis foram demitidos; enquanto 16 membros de unidades policiais e 122 membros militares, repatriados<sup>129</sup>.

Contudo, há uma percepção generalizada de que membros de forças de paz, quer civis ou militares, são raramente punidos pelos atos de exploração sexual, sofrendo, no máximo, penalidades administrativas. Normalmente não são levados a tribunais militares

---

<sup>126</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse**. Report of the Secretary-General. 23 abr. 2004, p. 4. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/discipline/SGreportsexexpApr2004.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2008.

<sup>127</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008. Também IASC- The Inter-Agency Standing Committee. *Report of the Task Force on Protection From Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crises*, (13 jun. 2002). Disponível em: <http://www.unicef.org/emerg/files/IASCTFReport.pdf>>.p. 5.

<sup>128</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations**. UN Doc. A/59/710, p. 8. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

<sup>129</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations**. UN Doc. A/60/640 Add. 1. 29 dez. 2005, p. 18. Disponível a partir de: <<http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.3948769>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

ou comuns, como seriam caso os crimes tivessem sido cometidos em seus países de origem<sup>130</sup>.

A ocorrência de tais violações aos direitos humanos pode tão grave a ponto de comprometer seriamente o sucesso da operação de paz. Que credibilidade possui uma força de paz para aconselhar quanto à implementação de reformas jurídicas, se seus próprios integrantes não respeitam regras básicas?

Diante das várias denúncias de que funcionários da ONU da missão na República Democrática do Congo teriam realizado atos de exploração sexual contra a população local, ficou claro que as medidas que estavam em vigor para lidar com tais casos estavam manifestamente inadequadas e que uma mudança fundamental na abordagem feita por parte dos órgãos da ONU era necessária<sup>131</sup>.

Diante das falhas ainda constantes, casos recentes de repatriação e **posterior punição** nos países de origem de seis “boinas azuis” marroquinos e um francês são indícios positivos de que a justiça pode ser feita<sup>132</sup>. Porque não basta repatriar, é preciso acompanhar o processamento das denúncias até sua conclusão.

Como divulgado no III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, ocorrido no Rio de Janeiro no fim de novembro de 2008, dois milhões de crianças são vítimas de abuso e exploração sexual na América Latina e no Caribe<sup>133</sup>.

No Haiti, por exemplo, a violência sexual perpetrada contra mulheres e crianças é preocupante. Entre janeiro de 2006 e junho de 2007, aproximadamente 4.000 casos de

---

<sup>130</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations.** UN Doc. A/59/710, p. 24. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

<sup>131</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>132</sup> VAN WOUDEBERG, Anneke. MONUC: a case for peacekeeping reform. **Human Rights Watch.** Disponível em: <<http://www.hrw.org/english/docs/2005/03/01/congo10222.htm>>. Acesso em: 18 mai. 2008.

<sup>133</sup> COMUNIDADE SEGURA. **Exploração sexual infantil: os números da vergonha.** 12 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/MATERIA-exploracao-sexual-infantil-os-numeros-da-vergonha>>. Acesso em 20 dez. 2008.

violência de gênero foram documentados em quatro Departamentos (sudeste, oeste, Artibonite e Grande Anse)<sup>134</sup>.

As denúncias em comento vão totalmente de encontro ao que preceituam as regras sobre recrutamento de pessoal para trabalhar no mais importante organismo internacional em defesa da paz e da segurança. Destaque-se o art. 101 (3) da Carta das Nações Unidas, segundo o qual:

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.

Um problema constatado é o de que não há um sistema jurídico local que dê suporte às vítimas ou possibilite que reclamações sejam feitas. Muitas vezes as vítimas, dada a situação de vulnerabilidade em que se encontram, têm medo de fazer qualquer reclamação. E quando a reclamação é feita, algumas vítimas não conseguem fornecer as provas necessárias porque se sentem intimidadas. Por isso é possível que os casos efetivamente ocorridos superem bastante o número de casos relatados.

Além disso, o problema da colheita de provas e do processamento do feito se agrava na medida em que muitas vezes as vítimas não aceitam ou não possuem condições de se deslocar até o país de origem do oficial da ONU acusado.

Percebe-se, ainda, como é preciso conferir real efetividade à Resolução 1325 do CS/ONU, de 2000, sobre as mulheres, paz e segurança: o aumento da representação de mulheres, em todos os níveis de tomada de decisões, no âmbito de instituições nacionais, regionais e internacionais, como prescreve o art. 1º da Resolução<sup>135</sup>, é crucial para o bom desempenho de missões de paz.

Diante desses graves problemas, a grande questão é: como pode a ONU incrementar a pressão nos governos nacionais, de forma que os *peacekeepers* deportados

---

<sup>134</sup> UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. Executive Board. **Revised country programme document**. Haiti (2009-2011). 28 out. 2008. p. 4. Disponível em: <[http://www.unicef.org/about/execboard/files/Haiti\\_CPD\\_\\_2009-2011\\_\\_E\\_-\\_revised\\_-\\_28\\_Oct\\_2008.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/Haiti_CPD__2009-2011__E_-_revised_-_28_Oct_2008.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>135</sup> Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/un/sc/1325.html>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

sejam efetivamente processados e punidos? Para Jessica Neuwirth, tais casos deveriam ser processados pelo TPI<sup>136</sup>.

Outro ponto que ela destaca: a ONU deveria exigir que o processamento de nacionais acusados de tais crimes fosse um pré-requisito para que seu país de origem pudesse contribuir na ONU com tropas de manutenção da paz. Isso porque a participação em operações de paz da ONU é um forte **recurso de treinamento de forças militares** em muitos países.

A ONU de fato passou a falar recorrentemente em “tolerância zero” contra o abuso sexual praticado por membros da ONU. Mas a política de “tolerância zero” que a ONU declarou necessária contra os militares acusados de violações aos direitos humanos não pode significar a mera repatriação dos acusados, como muitos integrantes da ONU bem sabem. O compromisso deve ir muito além: a mera repatriação não passa de uma tentativa de maquiar a impunidade presente.

### ***3.3. Governos ditatoriais, colapso estatal e a instituição da MINUSTAH: instabilidades no país caribenho.***

O Haiti foi responsável por marcos importantes na história mundial: trata-se da primeira república negra independente e a segunda república independente do hemisfério ocidental. No entanto, essa independência formal viu-se logo comprometida pelos interesses dos Estados Unidos, que desde o início do século XX realizaram intervenções e ocupações na região.

François Duvalier, o famoso Papa Doc, foi eleito Presidente em 1957. Logo foi possível perceber o tom repressivo que seria a marca de seu governo, em que as forças armadas foram substituídas por agentes de segurança particular responsáveis por disseminar o terror e eliminar qualquer oposição ao governo.

---

<sup>136</sup> Jessica Neuwirth, em entrevista a DEEN, Thalif, Inter Press Service. **U.N. lacks muscle to fight sexual abuse in peacekeeping.** Disponível em: <<http://www.asiantribune.com/?q=node/12046>>. Acesso em: 23 out. 2008.

Até 1971, ano da morte de Duvalier, estima-se que o terrorismo de Estado foi responsável por dezenas de milhares de mortes. O filho de Duvalier, Baby Doc, manteve a forma de governar do pai. Durante a Guerra Fria, o Haiti conseguiu apoio financeiro dos Estados Unidos, desde que permanecesse colaborando na luta contra o comunismo.

Nos anos oitenta, houve uma série de movimentos populares no intuito de derrubar o governo de Baby Doc, que, em 1986, finalmente se viu obrigado a deixar o país. Foi formado então o Conselho Nacional de Governo, com apoio do governo Ronald Reagan. Em 1990 houve eleições, vencidas por Jean-Bertrand Aristide, que nomeou René Preval como Premiê.

Contudo, em 1991 houve um golpe militar liderado pelo general Cédras e Aristide foi exilado nos Estados Unidos por três anos. Durante esse período, as violações aos direitos humanos só fizeram aumentar.

Em 1993, foi feito um acordo entre o general Cédras e Aristide, para negociar sua volta à Presidência. Em 1994, os Estados Unidos propuseram a implementação de uma intervenção militar. Assim, foi aprovada a Resolução 940 do Conselho de Segurança da ONU, que autorizava os EUA a intervirem. Após garantirem a restituição do Presidente Aristide ao poder, o comando da intervenção ficou a cargo da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH).

A MICIVIH (missão patrocinada pela ONU e pela OEA), por sua vez, foi provavelmente a primeira missão a monitorar direitos de gênero, e operou desde 1993 até o golpe de 1994. Depois esse monitoramento foi restaurado após a Resolução 940 do CS/ONU<sup>137</sup>.

Logo após seu retorno, o presidente Aristide desmantelou o exército. Em 1995, ao fim do mandato de Aristide, René Preval, seu aliado, foi eleito Presidente. Em 2000, Aristide foi novamente eleito Presidente; no entanto, as eleições haviam sido boicotadas pela oposição, o que causou grande instabilidade no país.

A violência no país se alastrou de uma forma tal, que a oposição veio a público pedir o afastamento de Aristide. Houve assim um golpe militar, mais uma vez liderado

---

<sup>137</sup> CAREY, Henry F. 'Women and peace and security': the politics of implementing gender sensitivity norms in peacekeeping. **International Peacekeeping**, v. 8, n. 2, p. 49-68, Summer 2002, p. 57.

pelo tenente-general Raúl Cedras, e em 29.02.2004, Aristide deixou o Haiti, rumo à República Centro-Africana, em um avião dos EUA<sup>138</sup>.

O CS/ONU então autorizou a implementação de uma Força Interina Multinacional (MIF), com respaldo no Capítulo VII da Carta da ONU. Em seguida, visto que a violência no país recrudescia, foi estabelecida, enfim, a MINUSTAH, cujo comando foi assumido pelo Brasil. A missão em tela também foi composta por contingentes de países como Argentina, Chile, Espanha, Canadá, Jordânia, entre outros.

A MINUSTAH foi estabelecida em 1º de junho de 2004, três meses após a partida do Presidente Jean-Bertrand Aristide, por meio da Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU.

### ***3.4. O balanço das operações da MINUSTAH.***

Basicamente, a atuação da MINUSTAH possui um âmbito militar e outro civil, como sói acontecer com as missões de paz em geral. Dentre os empreendimentos civis da missão no Haiti, destacam-se ações voltadas aos direitos humanos, ao policiamento civil e aos assuntos humanitários. Ainda, podem-se destacar as políticas de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração)<sup>139</sup>.

As políticas de DDR, ao estimularem a desmobilização dos aparatos militares que estão nas mãos da população e incentivarem o retorno daqueles envolvidos no conflito à vida civil, configuram “a coluna vertebral de operações de paz em situações de pós-conflito<sup>140</sup>”.

No entanto, o documento “Mantendo a paz no Haiti?”, publicado pelas organizações Harvard Law Student Advocates for Human Rights e Centro de Justiça Global, relatou uma série atos imputados aos contingentes da MINUSTAH, caracterizados como violações aos direitos humanos. Tal relatório cobre eventos

---

<sup>138</sup> HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso, p. 9. Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

<sup>139</sup> *Idem*, p. 45.

<sup>140</sup> *Idem*, p. 12.

ocorridos desde a instauração da MINUSTAH até a data de sua publicação, oito meses após as tropas da ONU chegarem ao Haiti. Ou seja, trata-se da fase inicial da missão.

Segundo dito documento, mesmo após a instauração da MINUSTAH, a Polícia Nacional Haitiana (PNH) seguia cometendo vários crimes contra os direitos humanos da população local, como execuções sumárias, detenções arbitrárias, “desaparições” forçadas, assassinatos e uso indiscriminado de armas de fogo<sup>141</sup>.

Dessa forma, a MINUSTAH não estaria cumprindo bem sua atribuição de efetivar políticas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), como prescreve o art. 7, I, c da Resolução 1542 do CS/ONU. O relatório segue aduzindo que a campanha de DDR no Haiti foi tímida se comparada com outras operações de paz, como as levadas a efeito na Libéria (UNMIL) e em Serra Leoa (UNAMSIL).

Ainda segundo a fonte, a MINUSTAH pouco fez no que tange à reforma da Polícia Nacional Haitiana, muito embora constasse expressamente na Resolução 1542, em seu art. 7, I, “b”, a necessidade de as forças de paz assistirem o “Governo Transitório em monitorar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional Haitiana”. Ao contrário, **a MINUSTAH teria na verdade fornecido suporte logístico à PNH e assim contribuído com a prática de várias violações aos direitos humanos.**

Ao comparar mandatos de outras missões com o da MINUSTAH, conclui o relatório em comento o seguinte:

o trabalho dos soldados de paz em Serra Leoa demonstra que, historicamente, operações de manutenção de paz da ONU podem e de fato implementam reformas significativas mesmo quando seu mandato é, em termos textuais, relativamente fraco. Em contraste, o mandato da MINUSTAH é relativamente mais robusto e deveria portanto compelir ações tão, senão mais, robustas em áreas de treinamento e reforma<sup>142</sup>.

Novamente o problema da metáfora do *peacekeeping* “robusto”. Com efeito, a resolução que implementou a MINUSTAH refere o problema dos direitos humanos mais explicitamente do que o fizeram as resoluções relativas à operação de paz em Serra Leoa. Ou seja, a MINUSTAH deveria fazer, no mínimo, mais do que fez a UNAMSIL. Na

---

<sup>141</sup> *Idem*, p. 39.

<sup>142</sup> *Idem*, p. 14.

realidade, foi dito que a MINUSTAH possui “um dos mandatos de direitos humanos mais fortes na história das operações de paz da ONU<sup>143</sup>”.

Há sérias denúncias contra a PNH, incluindo violações aos direitos humanos como invasões de hospitais para remoção de pacientes civis e prática de homicídios. O Centro de Justiça Global recomendou, em função disso, que o pessoal da MINUSTAH se comprometesse em fiscalizar a entrada dos hospitais e, assim, garantir a segurança do local. No entanto, o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, comandante da MINUSTAH à época, levantou o argumento de que, mesmo que houvesse tropas suficientes, ele não poderia colocá-las em posições estáticas, vigiando os hospitais, devendo tal tarefa ficar a cargo da CIVPOL.

Outra denúncia merece destaque. Durante uma manifestação pacífica pelo retorno de Aristide, ocorrida em novembro de 2004, membros da PNH foram responsáveis pela morte de sete pessoas e pela prisão arbitrária de cento e oitenta, com a “aparente cooperação de tropas da MINUSTAH<sup>144</sup>”.

A MINUSTAH assumiu também a responsabilidade de treinar a PNH. Ao não cumprir essa atribuição, falha com sua responsabilidade mais ampla de garantir a segurança da população civil.

**As violações a direitos humanos por parte da PNH teriam paradoxalmente aumentado após a presença da MINUSTAH no país.** Algumas operações realizadas em conjunto entre a MINUSTAH e a PNH tiveram resultados desastrosos.

O fato de a MINUSTAH dispor de aparatos superiores, como veículos blindados, coletes à prova de balas, possibilitou que a PNH se sentisse mais segura para executar suas ações, já que sabia poder contar com a cobertura da MINUSTAH.

Por seu turno, a MINUSTAH defende não possuir responsabilidade pelos eventuais abusos cometidos pela PNH. Atente-se para o fato de que somente a PNH está legitimada a efetuar prisões. Os membros da MINUSTAH não estão autorizados a prender e tampouco transportar ninguém. Segundo relato de um militar integrante do

---

<sup>143</sup> *Idem*, p. 51.

<sup>144</sup> *Idem*, p. 34.

primeiro contingente integrante da MINUSTAH, a PNH é “detestada por quase toda a população”<sup>145</sup>.

Além do problema com a PNH, a MINUSTAH tem sido acusada de omissões em relação à proteção dos direitos humanos em geral. O que é bastante grave, já que o mandato da MINUSTAH, inscrito na Resolução 1542, contém uma seção específica (a de número III) a tratar da questão dos direitos humanos. Por isso mesmo, a MINUSTAH deveria ter uma postura mais pró-ativa, e sua atuação não deveria se restringir ao mero “apoio”.

O Tenente Coronel Carlos Chagas da MINUSTAH foi um dos vários entrevistados pela delegação responsável pela elaboração do relatório “Mantendo a paz no Haiti?”. Segundo consta no documento,

quando questionado a comentar especificamente sobre o envolvimento e responsabilidade da MINUSTAH em comprovados abusos de direitos humanos no Haiti, Chagas lamentou sobre a relativa indiferença do mandato da MINUSTAH para os direitos humanos. ‘O setor mais fraco de nossa missão é direitos humanos’, insistiu ele. ‘Nós só temos autoridade para supervisionar e orientar’<sup>146</sup>.

Tal afirmação foi acertadamente criticada pelo documento em tela, visto que o mandato da MINUSTAH inclui a necessidade de submissão de relatórios sobre a situação de direitos humanos, não se restringindo, portanto, a uma mera orientação ou supervisão.

Independentemente do texto da Seção I (f) do mandato da MINUSTAH, “a obrigação da MINUSTAH de proteger haitianos civis inocentes é melhor entendida como uma obrigação incondicional”<sup>147</sup>.

Com efeito,

De todas as responsabilidades ordenadas no mandato da MINUSTAH, a proteção de civis é a responsabilidade escrita em termos mais diretos, omitindo os termos qualificadores ‘prestar assistência’ ou ‘ajudar’ e sua obrigação sendo muito pelo contrário diretamente ‘proteger’<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> RUPPENTHAL, Tailon. **Um soldado brasileiro no Haiti**. Depoimento a Ricardo Lísias. São Paulo: Globo, 2007, p. 73.

<sup>146</sup> HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso, p. 22. Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

<sup>147</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>148</sup> *Idem*, p. 33-34.

É importante ter em mente que “o não cumprimento da MINUSTAH para com seu mandato, em outras palavras, não falha apenas em melhorar a presente situação no Haiti; ele em essência piora a situação<sup>149</sup>”.

Ressalte-se o caso da morte do jovem Carlo Pierre, de 26 anos, em Martissant, favela de Porto Príncipe, durante uma operação da MINUSTAH realizada em 22 de outubro de 2004. Testemunhas oculares disseram que as tropas da MINUSTAH atiraram indiscriminadamente, o que resultou na morte de Carlo Pierre. Diz-se que Pierre estava a ponto de atirar uma pedra, quando foi atingido.

Em Cité Soleil, em 14 de dezembro de 2004, a MINUSTAH foi responsável por outra operação calamitosa, ao fim da qual houve a morte da criança Herlens Henri. Trata-se de indício de que a MINUSTAH teria violado não somente seu mandato, mas as normas de direito internacional humanitário de modo geral.

Também durante a operação em Cité Soleil, a MINUSTAH fez uso de gás lacrimogênio, que foi responsável pela morte de um bebê. Como se não bastasse, a mãe da criança relata que, ao pedir ajuda, os soldados afirmaram que nada poderiam fazer por ela<sup>150</sup>.

É importante ressaltar que já houve denúncias na mídia de que os próprios contingentes **brasileiros** estariam cometendo abusos no Haiti, de que um exemplo seria o incidente ocorrido em 6 de julho de 2005, em que ativistas de direitos humanos acusaram a MINUSTAH de ter matado sessenta e três pessoas e ferido outras trinta em Porto Príncipe<sup>151</sup>.

Em suma, há relatos de operações da MINUSTAH, seja em colaboração ou não com a PNH, que tiveram resultados bastante negativos, com saldos altos de mortes de

---

<sup>149</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>150</sup> HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso, p. 32. Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

<sup>151</sup> FOLHA ONLINE. **Grupo acusa tropas brasileiras de abusos no Haiti**. 16 nov. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u48115.shtml>>. Acesso em: 9 nov. 2006.

civis, embora o Tenente Chagas tenha afirmado que os soldados de paz sabem que devem pautar sua conduta de maneira que não haja risco de morte de pessoas inocentes<sup>152</sup>.

Em fevereiro de 2005 houve denúncias de que três soldados paquistaneses haveriam estuprado uma mulher de 23 anos em Goinaïves. O relatório “Mantendo a paz no Haiti?” é irônico ao afirmar que “(...) Oficiais da MINUSTAH prontamente investigaram, e dentro de poucos dias, resolveram o problema, absolvendo o soldado das acusações<sup>153</sup>”.

Segundo o já citado relatório da ONG Save the Children, uma garota haitiana de 15 anos relata que dois *peacekeepers* da MINUSTAH ofereceram a ela e a seu grupo de amigas 100 gourdes haitianos para que realizassem sexo oral<sup>154</sup>.

Outro depoimento de uma menina do Haiti, referindo-se aos *peacekeepers*, diz o seguinte:

Há um lugar perto daqui aonde eu vou visitar meus parentes. Os homens me chamam na rua e me pedem para ir com eles. Mas eu não vou. Eles fazem isso com todas as meninas jovens. Tenho algumas amigas que foram para a cama com eles. Algumas delas são requisitadas para apresentar um *show* lésbico, e são pagas por isso<sup>155</sup>.

Recentemente foi divulgada uma notícia sobre abusos de crianças por parte de militares da MINUSTAH<sup>156</sup>. No entanto, o atual comandante da MINUSTAH tem exigido que se apresentem provas concretas, para que os casos possam ser investigados<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> Em entrevista relatada a HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso, p. 29. Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

<sup>153</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>154</sup> SAVE THE CHILDREN. **No one to turn to.** The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008, p. 5.

<sup>155</sup> *Idem*, p. 6. Tradução livre de: *There is a place not far from here where I go to visit my relatives. The men call to me in the streets and they ask me to go with them. But I don't go. They do this with all of us young girls. I have a few friends that have gone to bed with them. Some of them are asked to give them a lesbian show, and they are paid for that.*

<sup>156</sup> O GLOBO ONLINE. **Integrantes de organizações humanitárias e soldados da ONU abusam de crianças, diz entidade.** 27 mai. 2008. Disponível em: <[http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/integrantes\\_de\\_organizacoes\\_humanitarias\\_soldados\\_da\\_onu\\_abusam\\_de\\_crianças\\_diz\\_entidade-546522068.asp](http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/integrantes_de_organizacoes_humanitarias_soldados_da_onu_abusam_de_crianças_diz_entidade-546522068.asp)>. Acesso em: 27 mai. 2008.

<sup>157</sup> O GLOBO ONLINE. **Comandante brasileiro cobra de ONG casos concretos de abuso de crianças no Haiti.** 27 mai. 2008. Disponível em:

É fundamental que se tenha em mente que

Operadores militares e da polícia (...) devem estar continuamente cientes de que nenhuma linguagem contida no mandato pode contradizer ou superar o direito humano básico à legítima defesa inerente a qualquer indivíduo (...) ou a necessidade de seguir normas internacionalmente reconhecidas e princípios de direitos humanos em todos os relacionamentos e operações<sup>158</sup>.

Ou seja, entre o que diz o texto da resolução que autoriza o mandato e as normas internacionais, estas últimas devem prevalecer. Em outros termos, “ir além da letra do mandato, e por sua vez, cumprir com seu espírito básico, é assim não apenas uma mera possibilidade para a MINUSTAH; senão que a situação no terreno do Haiti a *requer*<sup>159</sup>”.

Como diz o art. 44 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra, “todo combatente [...] que caia em poder de uma Parte adversa será prisioneiro de guerra”, devendo possuir, portanto, todas as garantias inerentes a tal condição.

Embora inicialmente houvesse poucos soldados de paz no Haiti, desde dezembro de 2004 as tropas alcançaram sua capacidade quase total, o que, portanto demonstra que a MINUSTAH poderia e deveria ter sido mais efetiva quanto à implementação de políticas de DDR.

Em junho de 2008 o Brasil possuía 1.200 funcionários no Haiti, dos quais 150 engenheiros<sup>160</sup> – funcionários essenciais em um país que, além dos problemas políticos e econômicos, sofreu bastante com os recentes furacões Ike, Gustav e Hannah, que deixaram mais de 900 mortos e 800 mil desabrigados<sup>161</sup>.

Além disso, em abril de 2008, o aumento do preço dos alimentos provocou manifestações violentas e contribuíram decisivamente para a queda do então primeiro-

---

<[http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/comandante\\_brasileiro\\_cobra\\_de\\_ong\\_casos\\_concretos\\_de\\_abuso\\_de\\_criancas\\_no\\_haiti-546537438.asp](http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/comandante_brasileiro_cobra_de_ong_casos_concretos_de_abuso_de_criancas_no_haiti-546537438.asp)>. Acesso em: 27 mai. 2008.

<sup>158</sup> DEFENSE INSTITUTE OF INTERNATIONAL LEGAL STUDIES. **United Nations mandates and United Nations peace support operations**, ago. 2004. Disponível em: <[http://www.dsca.mil/Diils/mandates\\_module\(aug\\_04\).pdf](http://www.dsca.mil/Diils/mandates_module(aug_04).pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2008.

<sup>159</sup> HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso, p. 21. Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

<sup>160</sup> REUTERS. **Problema de Haití es falta de proyectos, no dinero:** Brasil. 6 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.haiti-info.com/spip.php?article4611>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

<sup>161</sup> FOLHA ONLINE. **ONU e Bill Clinton advertem para futuro incerto do Haiti.** 9 mar. 2009. <Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u531897.shtml>>. Acesso em: 9 mar. 2009.

ministro, Jacques Edouard Alexis. Em setembro de 2008, Michèle Pierre-Louis assumiu o cargo, nele permanecendo até hoje.

Recentemente, o Presidente Préval disse que estava insatisfeito com o perfil militar da MINUSTAH, e enfatizou que o Haiti precisaria atualmente mais de policiais e não de militares. Uma das preocupações atuais do Presidente Préval é o combate ao tráfico internacional de drogas, tarefa que espera executar com o auxílio do atual governo americano. Com efeito, no ano de 2009, “o desafio primordial do governo é manter o Haiti no caminho da estabilidade social e econômica e das melhorias na segurança apesar da pobreza crescente<sup>162</sup>”.

A resolução 1542, em seu art. 7, I, f, ressalta a obrigação da MINUSTAH de “proteger os civis”. Seu art. 7, III, a, por sua vez, prescreve a necessidade de:

apoiar o Governo de transição, assim como as instituições e grupos de direitos humanos haitianos, em seus esforços para promover e proteger os direitos humanos, particularmente de mulheres e crianças, a fim de assegurar a responsabilidade individual por abusos de direitos humanos e reparação para as vítimas.

Já o art. 7, III, b, prescreve a necessidade de a MINUSTAH “(...) monitorar a situação de direitos humanos, incluindo a situação de refugiados ou pessoas deslocadas que retornaram, e apresentar relatórios a respeito”. Ainda, um dos principais propósitos da MINUSTAH é “pôr um fim à impunidade”, como consta no art. 8 (a) da resolução 1542.

Dentre as recomendações feitas pelo relatório, **destacam-se as seguintes medidas necessárias**: a) implementação de uma estratégia para desarmar todo e qualquer grupo armado; b) supervisão das operações diárias da Polícia Nacional Haitiana (PNH); c) negativa de apoio a condutas da PNH que claramente resultarão em violações aos direitos humanos; d) diminuição do abismo lingüístico entre a ONU e os haitianos, mediante a contratação de tradutores de língua creole e/ou francesa<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Haiti 2009: stability at risk. **Crisis Group Latin America and Caribbean Briefing**, n. 19, p. 9. 3 mar. 2009.

<sup>163</sup> HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso, p. 2-3. Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

A polêmica sobre a atuação das missões de paz é partilhada pelos haitianos. Segundo noticiado recentemente, enquanto os representantes da sociedade civil que trabalham no Haiti no processo de desenvolvimento são elogiados, os militares da MINUSTAH são tidos como “parte de um processo de colonização, uma máquina muito maior que nós todos”, nas palavras de um local<sup>164</sup>.

Em abril de 2009 haverá uma conferência de doadores. No mesmo mês haverá também eleições para o Senado. Mas o quantitativo de doações dependerá do andamento da estabilidade e da segurança no Haiti, ameaçadas, além de tudo, pelo tráfico internacional de drogas<sup>165</sup>.

### ***3.5. Possibilidade de tipificação de tais violações como crimes contra a humanidade.***

A pergunta que permeia este ponto é: seriam essas situações possíveis de serem enquadradas como crimes contra a humanidade?

Ao lado dos crimes contra a paz e dos crimes de guerra, a Carta de Nuremberg introduziu a categoria dos crimes contra a humanidade, como forma de punir as condutas praticadas durante a Segunda Guerra Mundial.

Segundo o Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional,

[...] entende-se por ‘crime contra a humanidade’ qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no ato de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:

- a) Homicídio;
- b) Extermínio;
- c) Escravidão;
- d) Deportação ou transferência forçada de uma população;
- e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional;
- f) Tortura;
- g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável;

---

<sup>164</sup> COMUNIDADE SEGURA. **É kanaval!** 20 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/node/41848/>>. Acesso em 28 fev. 2009.

<sup>165</sup> SCHNEIDER, Mark. Help Haiti keep drugs out of the country. In: **The Miami Herald**. 7 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5982&l=1>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

- h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero [...];
- i) Desaparecimento forçado de pessoas;
- j) Crime de *apartheid*;
- k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental<sup>166</sup>.

Crimes contra a humanidade somente serão detidos quando seus agentes – sejam eles autoridades políticas, comandantes, soldados ou policiais – sejam passíveis de punição em qualquer lugar do mundo.

O que se percebe é que isso somente se verificará **se existir um tribunal penal internacional** com competência para julgar tais crimes, ou, na ausência de tal tribunal, se vingar a regra da jurisdição universal. Isso porque o crime contra a humanidade é aquele tão sério a ponto de ser passível de processamento em qualquer lugar, independentemente do lugar do crime ou da nacionalidade do agente ou da vítima. Nas palavras de Robertson, “a jurisdição surge [...] onde um agressor é encontrado, e isso ocorre porque se supõe que ele cometeu um crime de modo particularmente ultrajante<sup>167</sup>”.

Considera-se comumente que crimes contra humanidade “são cometidos como parte de um ataque deliberado, generalizado ou sistemático, contra a população civil. São, assim, atos perpetrados em larga escala contra os civis em tempos de paz ou durante a eclosão de conflitos armados<sup>168</sup>”.

No entanto, há também argumentos no sentido de que os crimes contra a humanidade não ocorrem apenas em casos de ações de massa que envolvam um alto número de vítimas. Segundo essa perspectiva, é possível que uma agressão contra um indivíduo específico configure um crime contra a humanidade, desde que revestido de atributos capazes de chocar a consciência humana.

Embora seja corrente o pensamento de que os crimes contra a humanidade só possam ser perpetrados por autoridades estatais e não por indivíduos privados, “armas químicas baratas e facilmente produzidas” podem um dia cair nas mãos de indivíduos que

---

<sup>166</sup> Art. 7º, § 1º.

<sup>167</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 253-254.

<sup>168</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 260.

não sejam representantes estatais e mesmo assim capazes de cometer atos como o genocídio<sup>169</sup>.

Mesmo não sendo as violações dos *peacekeepers* – abusos sexuais, assassinatos – crimes contra a humanidade, seria do interesse da comunidade internacional que eles fossem? Ou, pelo menos, seria interessante que os *peacekeepers* fossem julgados por uma instância internacional pelo fato de serem agentes da ONU, ou seja, agentes internacionais? De modo a “dar o exemplo”? É o dilema de se deve a ONU dar o exemplo também ou se o TPI deve se limitar a cuidar de casos de países que não têm condições fáticas de liderar julgamentos com graves conexões internacionais.

Aqui se parte da premissa de que o conceito de crime contra a humanidade pode se expandir. Expandir-se no sentido de as pessoas lhe irem emprestando um sentido e um alcance mais amplos do que aqueles legados pelas gerações anteriores.

Dessa forma, seria interessante colocar os crimes cometidos por *peacekeepers* sob jurisdição de uma instância internacional *ratione personae*? Ou seja, em razão da pessoa, haja vista serem os *peacekeepers* **agentes internacionais**?

As violações aos direitos humanos praticadas por *peacekeepers* são um problema menor em comparação com os recorrentes genocídios, assassinatos em massa etc., praticados por pessoas que se valem de uma condição de autoridade, como foi o caso na Alemanha nazista. Parece que depois do horror que foi o genocídio anti-semita, nada pode mais chocar. É a banalidade do mal. Como diz Hannah Arendt, a realidade no século XX chegou a tais extremos, que se pode dizer com convicção que “a realidade é exagerada<sup>170</sup>”. Pois é, não se pode banalizar o sofrimento. Não se pode deixar de se abismar com os acontecimentos, por menores que eles pareçam em um primeiro momento. Todo tipo de sofrimento merece vigilância. Vigilância internacional, segundo o que aqui se defende.

Para Hannah Arendt, crimes contra a humanidade, como o cometido pelo Estado nazista contra os judeus, devem ser julgados por um tribunal que represente toda a

---

<sup>169</sup> SUNGA, Lyal S. **Individual responsibility in international law for serious human rights violations**. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 136-137.

<sup>170</sup> ARENDT, Hannah; JASPERS, Karl. **Briefwechsel**. 1926-1969. Herausgegeben von Lotte Köhler und Hans Saner. München / Zürich: Piper, 1993, carta nº 115, Hannah Arendt an Karl Jaspers 25.1.1952, p. 211-212.

humanidade. Pois, segundo ela, “a própria monstruosidade dos eventos é ‘minimizada’ diante de um tribunal que representa apenas uma nação<sup>171</sup>”. Ela exemplifica essa necessidade ao dizer que a diferença entre um crime de homicídio e um crime de genocídio está em que o crime de homicídio viola a ordem da comunidade, a ordem interna. Já um crime de genocídio viola uma ordem totalmente diferente: a ordem da própria humanidade; por isso não poderia ser processado por uma única ordem interna.

Acrescente-se aos exemplos dos crimes que afetam a ordem interna e os crimes que afetam uma ordem da humanidade uma terceira categoria: o homicídio cometido por pessoa de uma nacionalidade contra pessoa de nacionalidade diferente. Aí se tem teoricamente uma violação que interessa a duas ordens internas. No caso de ser uma dessas pessoas agente da ONU, representando tanto seu próprio país como a ONU, a qual ordem interessa a solução de tal caso?

A definição desse tipo de crime como contra a humanidade vai depender da principalmente do grau de consciência partilhado sobre a universalização da solidariedade.

Ao contrário do horror causado pelos genocídios, tais crimes podem chocar muitas consciências, mas não a ponto de **mobilizar todo um aparato institucional internacional** para julgar essas pessoas.

Se no futuro a hospitalidade universal kantiana for tão grande a ponto de que uma violação praticada em algum lugar seja tão bem sentida em outro<sup>172</sup>, então é possível afirmar que todos os crimes serão crimes contra a humanidade. Todos podendo, portanto, ser julgados pelo TPI. “Simples” assim.

As pessoas que recebem uma missão de paz também têm que receber proteção do direito internacional, especialmente os “civis” (ainda que não dê para distingui-los em Estados falidos em um ambiente de guerra civil). Os *peacekeepers* não recebem proteção? Não estão acobertados pelo SOFA, pelo MoU etc.? E a população que recebe a missão e que muitas vezes nem é ouvida para decidir sobre intervenções? Também ela

---

<sup>171</sup> ARENDT, Hannah. **Eichmann in Jerusalem**. A report on the banality of evil. New York: Penguin Books, 1982, p. 270.

<sup>172</sup> KANT, Immanuel. **Zum ewigen Frieden**. Ein philosophischer Entwurf. Stuttgart: Reclam, 1986, p. 24.

deve receber proteção. Não somente na forma de textos normativos, mas principalmente garantias reais de que a violação a seus direitos será reparada.

No final de tudo, o problema da aplicação do DIH e do DIDH às missões de paz se resume na **eficácia de um sistema que monitore e garanta a punibilidade das violações**. Só leis e tratados não resolvem, ainda que a positivação do direito seja passo importante.

É necessário que as normas emanadas dos organismos internacionais, válidas porque elaboradas por autoridade competente segundo o rito prescrito, venham a ter eficácia plena. Sem um mínimo de eficácia, até ferrenhos normativistas reconhecem o caráter inócuo da norma jurídica.

No entanto, o problema não se restringe ao campo da efetividade de normas, mas lhe antecede. Há inúmeras lacunas no ordenamento internacional. Se conseguir eficácia para normas formalmente válidas já não é tarefa fácil, mais difícil será obter soluções jurídicas para conflitos que não têm previsão normativa.

Por último, deve-se considerar a questão da **falta de vontade de punir**. De acordo com a sistemática atualmente vigente, é impossível punir um cingalês se o Sri Lanka não o quiser punir. Há um direito internacional válido, mas dependente da disposição estatal em cumpri-lo. Impeditivo é que não há nem um processo válido que diga: esse direito deve ser aplicado dessa forma. No fim das contas, há apenas uma série de normas quase meramente programáticas, que dependem da cooperação estatal para serem passíveis de serem eficazes.

Em suma, às vezes nenhum Estado possui jurisdição sobre os crimes cometidos pelos integrantes de missões de paz. Mas há casos em que o país possui, sim, jurisdição, mas não tem interesse em julgar.

Quando isso ocorre, não havendo qualquer reparação do dano causado, os valores da comunidade que, sim, teria o interesse em julgar, ficam seriamente comprometidos. Por isso, ao menos determinados valores têm que ser comuns. Mas não são. Pergunta-se: crimes como a exploração sexual de crianças por militares não chocam a todos os Estados-membros da ONU? Se sim, não teriam que ser julgados de qualquer forma, seja por uma jurisdição interna, seja por um tribunal internacional?

O que o direito internacional precisa garantir é que, caso a esfera interna não esteja disposta a aplicar suas normas ou não possa aplicá-las, então o direito internacional deve tomar para si a prerrogativa de aplicar o direito, para que a impunidade não se torne a regra.

Nos Bálcãs, por exemplo, o Tribunal *ad hoc* da Haia para a Ex-Iugoslávia possui jurisdição sobre todas as “sérias violações” cometidas no território da Ex-Iugoslávia. No conflito do Kosovo em 1999, esse preceito se aplicou inclusive às eventuais violações cometidas pelos soldados da OTAN, o que contribuiu para que tal organização se acautelasse quanto à obediência ao DIH.

Para evitar a humilhação que significaria o julgamento de um general ocidental pelo Tribunal *ad hoc* de Haia, advogados eram consultados para atestar a legalidade de todos as empreitadas militares no Kosovo. As Convenções de Genebra eram consultadas, a todo o momento, na própria tela dos computadores da OTAN<sup>173</sup>.

Isso é uma verdadeira juridicização do direito internacional e é assim que também tem que ser no caso das missões de paz.

---

<sup>173</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 442.

## CAPÍTULO QUARTO – RESPONSABILIDADE DIANTE DE VIOLAÇÕES E IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO LOCAL DOS FUNCIONÁRIOS INTERNACIONAIS.

### 4.1. *Conceito de funcionários internacionais.*

Os servidores públicos internacionais propriamente ditos se diferenciam das delegações nacionais que representam os Estados em cada organização internacional<sup>174</sup>. Os servidores públicos internacionais seriam aqueles contratados pelas organizações internacionais diretamente. Por outro lado, cada Estado possui seu corpo de delegados, que os representam nas organizações.

Como já dito anteriormente, há também os voluntários. Estes também integrariam o corpo de funcionários “recrutados” diretamente pelas organizações internacionais. No caso da ONU, eles integram o UNV (*United Nations Volunteers*).

Conforme já mencionado, os *peacekeepers* são popularmente conhecidos também pelo termo “capacetes azuis” ou “boinas azuis”, em função do adorno que compõe seu uniforme. De acordo com a aceção ampla conferida ao termo pelo relatório da Save the Children, *peacekeeper* significa “uma pessoa armada servindo em uma missão do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO)<sup>175</sup>”.

Surgem então os problemas: seriam somente os militares? Ou os militares e **também** os membros da CIVPOL? A concepção dominante parece inclinar-se no sentido de apenas os militares poderem ser estritamente definidos como *peacekeepers*. Algo que ainda suscita dúvidas é se os *peacekeepers* são agentes dos Estados, agentes da ONU ou mesmo ambos. Normalmente se diz que são agentes de Estados os diplomatas, cônsules, mas também o são os “membros de missões especiais<sup>176</sup>”.

---

<sup>174</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 28.

<sup>175</sup> SAVE THE CHILDREN. **No one to turn to**. The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008, p. vi.

<sup>176</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. Curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 182.

No fim das contas, não importa muito saber a terminologia que deve ser empregada: se são eles agentes da ONU, do Estado de que são nacionais ou ambos. Importa, isso sim, que eles **devem responder pelos seus atos perante a comunidade internacional**. No entanto, a forma como é feita essa responsabilização vai variar de acordo com a categoria a que pertencem os agentes.

A Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas define as seguintes categorias:

- Art. 4º – **Representantes dos membros**. Segundo sua Seção 16, “considera-se que o termo ‘representantes’ inclui todos os delegados, delegados adjuntos, conselheiros, peritos técnicos e secretários de delegação”.

- Art. 5º – **Funcionários**. São os *United Nations officials*. Ressalte-se que os chamados *staff members* também gozam das mesmas imunidades que os *officials*.

- Art. 6º – **Peritos em missão para a Organização das Nações Unidas**.

Os peritos em missão (*experts on mission*) são regidos, com relação às imunidades, pelo art. 6º, seção 22 da Convenção das Nações Unidas relativa a Privilégios e Imunidades de 1946. Eles não são propriamente funcionários da ONU, mas são por ela requisitados em função de suas capacidades pessoais. Tampouco atuam como representantes de seus Estados, mas sim de maneira independente.

Segundo a CIJ, a seção 22 tem como objetivo proteger as pessoas que não são propriamente funcionários da ONU, mas que, em função de suas capacidades pessoais, são requisitadas para realizar missões temporárias. Tais peritos não são, portanto, requisitados como representantes dos Estados, mas, como já dito, em função de suas capacidades pessoais<sup>177</sup>. Os “observadores militares” seriam um exemplo de peritos em missão.

No presente trabalho, a expressão “servidores públicos internacionais” e o termo mais genérico “agentes internacionais” são utilizados de maneira similar, como gênero a abranger todas as espécies de trabalhadores internacionais, como os funcionários (*officials, staff*), peritos em missão etc.

---

<sup>177</sup> APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Os procedimentos especiais do sistema de direitos humanos das Nações Unidas. In: ALMEIDA, Guilherme de Assis de; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (coords.). **Direito internacional dos direitos humanos**. Instrumentos básicos. São Paulo: Atlas, 2007, p. 113.

#### ***4.2. Jurisdição penal em um ambiente global: entre a territorialidade e a extraterritorialidade.***

O princípio da territorialidade está estritamente vinculado à ordem internacional de Vestfália tratada no primeiro capítulo. A idéia que o permeia – positivada no art. 5º do Código Penal Brasileiro – é que o Estado tem soberania sobre seu território e por isso possui jurisdição sobre as infrações nele praticadas. No entanto, a territorialidade **não é aplicada de modo absoluto**. Para que atos praticados no estrangeiro não fiquem impunes, as legislações prevêm a adoção de outros princípios concorrentes, além da competência territorial, como o princípio da competência pessoal (ou princípio da personalidade da lei da nacionalidade), princípio da competência real (ou princípio de proteção ou de defesa) e o princípio da competência ou jurisdição universal.

De acordo com este último, cada Estado estaria apto a punir um criminoso, não importando a nacionalidade deste e nem o local da infração, como já destacado aqui. Há quem advogue, de maneira bastante ampla, ser este o princípio ideal a ser observado na sociedade internacional<sup>178</sup>. No Código Penal Brasileiro é possível encontrar o espírito de tal princípio no art. 7º, I, d e II, a.

Por sua vez, segundo o princípio da competência real, a extraterritorialidade se justifica em função do resultado do crime cometido. Trata-se, por exemplo, das hipóteses contidas no art. 7º, I, a, b, c, do Código Penal.

No entanto, percebe-se que os membros das forças de paz são regidos pelo princípio da competência pessoal, segundo o qual o Estado mantém sua jurisdição sobre seus nacionais, independentemente do local do crime. O Código Penal Brasileiro prevê tal princípio em seu art. 7º, II, “b” (ainda que o submeta a certas condições traçadas no § 2º do mesmo artigo), ao dispor que “ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro, os crimes praticados por brasileiro”.

---

<sup>178</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 2, 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 951.

O princípio da competência pessoal, se aplicado unicamente, ocasionaria problemas para o Estado em que fosse cometido crime por um estrangeiro. Como garantir a repressão a tal crime? Por isso surgiu a ficção do *subditus temporarius*, ou seja, o estrangeiro em questão seria considerado temporariamente nacional, para que a ele pudessem ser aplicadas as leis locais<sup>179</sup>. Mas o princípio da territorialidade, consolidado na ordem internacional de Vestfália, supre essa necessidade da ficção do *subditus temporarius*, já que todo crime praticado no território do Estado passa a estar sujeito a sua jurisdição, independentemente de ser o agente estrangeiro ou nacional.

O problema é que a jurisdição criminal sobre seus nacionais é vista pelo Estado como um aspecto de sua sagrada soberania, da qual não se abre mão, ainda mais quando os nacionais estão longe das fronteiras e, portanto, mais vulneráveis a que outros Estados se arvorem o direito de julgar o infrator. Daí serem celebrados tratados de extradição, mediante o qual o Estado que possui competência pessoal requisita do Estado que possui competência territorial (ou que possui o acusado sob sua custódia) que lhe entregue o acusado.

Um exemplo importante e inusitado no direito estadunidense é o caso Taylor (filho de Charles Taylor, ex-presidente da Libéria). Trata-se do primeiro caso levado a julgamento no território americano com escopo em uma lei federal que permite que os Estados Unidos processem pessoas acusadas de tortura no estrangeiro, desde que o acusado se encontre nos Estados Unidos ou seja um cidadão americano. Tal lei já possui 14 anos, mas esse é o primeiro caso levado a efeito. Nunca antes um ato de tortura cometido no exterior havia sido processado nos Estados Unidos.

Os Estados Unidos, seguindo a tradição dos países anglo-saxões, não costumam aplicar a extraterritorialidade. Por isso o caso Taylor é um marco.

Além da previsão da extraterritorialidade nos casos de tortura, a partir de dezembro de 2007 o *Genocide Accountability Act* tornou crime federal o crime de genocídio praticado em qualquer lugar por pessoas que se encontrem nos Estados Unidos ou por cidadãos americanos. A vida dos criminosos que buscam “refúgio” em países estrangeiros, como nos Estados Unidos, torna-se, a partir de então, mais difícil.

---

<sup>179</sup> CANTARELLI, Margarida. Os delitos praticados por militares integrantes de operações de paz. **Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, n. 11. Recife: TRF 5ª Região, 2006, p. 72.

Além do genocídio, o recrutamento de crianças como soldados também passa a integrar o rol de crimes federais nos Estados Unidos a partir de outubro de 2008.

Tudo isso indica uma maior tendência de tornar as violações aos direitos humanos cometidas no estrangeiro passíveis de punição no território americano. Essas mudanças na legislação indicam uma influência do sistema universal de jurisdição, ao menos no que diz respeito a graves crimes, como é o caso da tortura.

Ressalte-se que essa pode até ser uma tentativa de fazer com que cidadãos americanos escapem aos tribunais internacionais. Que seja. Mais importante é que sejam processadas as violações aos direitos humanos.

Segundo a nova legislação extraterritorial sobre tortura, também as autoridades estatais americanas que cometerem atos de tortura no exterior poderão ser punidas nos Estados Unidos. A ONG Human Rights Watch requisitou que o Departamento de Justiça americano conduzisse uma investigação com relação a eventuais práticas de tortura de prisioneiros cometidas por oficiais americanos de alta patente, no exterior<sup>180</sup>.

A Human Rights Watch vai ainda mais longe ao ressaltar a necessidade de que oficiais americanos do alto escalão, “como Donald Rumsfeld e o ex-diretor da CIA George Tenet, sejam investigados por *potential liability* em crimes de guerra e tortura”. Segundo alega, “há uma série de normas, incluindo a Lei de Crimes de Guerra de 1996, assim como a lei extraterritorial sobre tortura”, que poderiam subsidiar as perseguições penais. No entanto, conforme é ressaltado, o Departamento de Justiça americano, braço do Poder Executivo, possui discricionariedade para processar ou não determinado caso, e de tal decisão do Departamento de Justiça não cabe revisão<sup>181</sup>.

O princípio da territorialidade, como o próprio nome já diz, **precisa de um território** para poder se afirmar. Na esfera internacional, são os Estados, como entes soberanos, que possuem territórios e, assim, podem julgar as infrações cometidas dentro dos limites de suas fronteiras.

---

<sup>180</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. **US: First verdict for overseas torture.** Decision in trial of ex-liberian president's son significant for justice. 30 out. 2008. Disponível em: <<http://hrw.org/english/docs/2008/10/30/usdom20108.htm>>. Acesso em: 31 out. 2008.

<sup>181</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. **Charles “Chuckie” Taylor, Jr.’s Trial in the United States for Torture Committed in Liberia.** Disponível em: <<http://hrw.org/english/docs/2008/09/23/usdom19875.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

As organizações internacionais, por sua vez, não possuem territórios. O que possuem é uma sede, firmada por meio de acordo – o acordo de sede – entre a organização e o Estado que a sedia.

Portanto, as organizações internacionais que desejem julgar crimes cometidos em sua esfera de atuação precisam de outros critérios que não o da territorialidade. O **critério funcional** é um deles. Processar pessoas unicamente porque elas desempenham funções em nome da organização é uma forma de se chamar o feito à jurisdição de maneira semelhante à do Estado que aplica o critério da nacionalidade.

O critério funcional parece ser o único possível de ser aplicado pelas organizações internacionais que desejem processar crimes em seu âmbito de atuação. Tanto, que se o crime em comento não tiver sido praticado por seus funcionários, mas por outras pessoas, podem surgir problemas de ausência total de jurisdição.

Um exemplo pode ser citado: a ONU possui direito de navegação e o exerce transportando suas tropas. No entanto, como no alto-mar o navio está sujeito apenas à jurisdição de seu Estado patrial, o que fazer no caso da ONU, que não possui tribunais para julgar os atos ocorridos a bordo de seus navios<sup>182</sup>?

### ***4.3. Imunidades dos agentes internacionais: definições, supostos fundamentos e interpretação.***

Há pessoas que gozam de imunidades quando se trata da aplicação das normas locais, ou seja, trata-se de pessoas que escapam à jurisdição imposta pelo princípio da territorialidade.

Desde tempos remotos, é corriqueiro o envio de representantes diplomáticos para Estados estrangeiros. Integrantes do alto escalão do serviço público, “possuíam um aspecto sagrado e gozavam, em consequência, de proteção e imunidades<sup>183</sup>”. Subjaz a isso a idéia de que certas prerrogativas são necessárias ao eficaz desempenho das missões das principais autoridades estatais, garantindo-lhes mais independência e segurança:

---

<sup>182</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 2, 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 1246-1247.

<sup>183</sup> *Idem*, p. 1309.

justificam-se, assim, os privilégios desfrutados por agentes públicos como chefes de Estado, agentes diplomáticos e consulares.

Antes normas consuetudinárias, tais privilégios e imunidades foram codificados, no âmbito interamericano, na Convenção de Havana de 1928 e, em um âmbito mais universal, na Convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 1961. Já preceitua o preâmbulo da Convenção de Viena de 1961 que a finalidade dos privilégios e imunidades “não é beneficiar indivíduos, mas, sim, a de garantir o eficaz desempenho das funções das missões diplomáticas em seu caráter de representantes dos Estados”.

A imunidade diplomática é tida como uma condição para a manutenção de relações amigáveis e pacíficas entre os membros da comunidade internacional e está dentre as regras mais antigas do direito internacional público<sup>184</sup>. As imunidades englobam inviolabilidade, imunidade de jurisdição civil e criminal e isenção fiscal, dentre outros aspectos. É assim que os diplomatas não estão sujeitos à jurisdição do Estado receptor (Estado acreditado), tampouco podem sofrer qualquer violência policial.

Em função do aumento da participação dos organismos internacionais nas grandes questões mundiais, fala-se também nos agentes de “diplomacia multilateral” ou “diplomacia parlamentar”. Trata-se da diplomacia das organizações internacionais.

Também tais organizações, que se proliferaram no decorrer do século XX, gozam de privilégios e imunidades, que não se restringem a seu local de sede. O direito de a organização gozar desses privilégios estende-se, na verdade, ao território de seus Estados-membros e, ainda, ao território de outros Estados que com ela queiram relacionar-se de tal modo<sup>185</sup>.

Com efeito, as missões de determinadas organizações, como é o caso da ONU, abrangem inúmeros Estados, o que justifica dita extensão de prerrogativas.

Segundo o art. 105 da Carta da ONU:

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.

---

<sup>184</sup> BUERGENTHAL, T.; DOEHRING, K.; KOKOTT, J; MAIER, H. **Grundzüge des Völkerrechts**. Heidelberg: C.F. Müller, 2000, p. 215.

<sup>185</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. Curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 255.

3. A Assembléia-Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos §§ 1º e 2º deste artigo ou poderá propor aos membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.

Cumprindo com o disposto no § 3º supra, a Assembléia-Geral adotou em 1946 a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, já referida, e que dispõe que os funcionários da ONU possuem praticamente as mesmas imunidades pessoais que os diplomatas e cónsules. Até agosto de 2008, eram 154 os Estados partes de tal Convenção<sup>186</sup>.

Todavia, tais imunidades não fazem com que seus portadores estejam acima da lei local: segundo a Convenção de Viena de 1961, “todas as pessoas que gozem desses privilégios e imunidades deverão respeitar as leis e os regulamentos do Estado acreditado. Têm também o dever de não se imiscuírem nos assuntos internos do referido Estado” (art. 41, § 1º).

Os funcionários das missões de paz da ONU, como representantes da organização, gozam de “privilégios semelhantes àqueles do corpo diplomático de qualquer soberania representada no exterior<sup>187</sup>”. Mas deve-se ter presente que, por mais que com isso se pareça, a ONU não é um corpo diplomático, muito menos se assemelha a um Estado.

Segundo a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, os funcionários (*officials*) “gozarão da imunidade de qualquer procedimento judicial relativamente aos atos por eles praticados oficialmente (incluindo as suas palavras e escritos)” (seção 18, “a”).

Os “peritos em missão”, por sua vez, gozam de “imunidade de prisão ou de detenção da sua pessoa [...]” além de “imunidade de qualquer procedimento judicial no que diz respeito aos atos por eles praticados no decurso das suas missões (incluindo as suas palavras e escritos)” (seção 22, “a” e “b”).

Alguns tipos de acordos vigentes entre a Organização e os Estados membros também conferem privilégios e imunidades às Nações Unidas em conformidade com a Carta, como os acordos de sede com os Estados

---

<sup>186</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. p. 14. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

<sup>187</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público.** Curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 256.

hospedeiros, acordos SOFA e acordos sobre o estatuto da missão. Alguns Estados membros que sediam escritórios das Nações Unidas adotaram leis e regulamentos nacionais que conferem arranjos detalhados para a aplicação dos privilégios e imunidades dos funcionários (*officials*) da Organização no contexto nacional. Todos esses acordos são portanto fontes de regras jurídicas para determinar a abrangência dos privilégios e imunidades no contexto específico do Estado hospedeiro<sup>188</sup>.

Já foi dito aqui que os membros militares de contingentes nacionais desfrutam dos privilégios e imunidades contidos no respectivo SOFA. No caso de ele ser omissivo, as regras serão as do modelo de SOFA fornecido pelo Conselho de Segurança. Segundo o modelo, é o país que contribui com tropas que possui jurisdição penal e disciplinar sobre os membros militares dos contingentes.

#### ***4.4. Limites da imunidade de jurisdição local de militares e civis.***

A imunidade de jurisdição conferida aos servidores públicos internacionais **não é absoluta**; também há que diferenciar entre as infrações cometidas por membros civis ou militares.

Com efeito, a aplicação do princípio da imunidade de jurisdição dependerá dos seguintes critérios: a qual categoria pertence o funcionário (seu estatuto pessoal / “competência pessoal”); quais as características da infração praticada (“competência material”).

Em primeiro lugar, a legislação internacional preceitua que os servidores somente gozam de imunidade de jurisdição local nos casos de atos por eles praticados **no exercício de suas funções oficiais**. Conforme o art. 5º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, Seção 18, “os funcionários da Organização das Nações Unidas gozarão da **imunidade de qualquer procedimento judicial** relativamente aos atos por eles **praticados oficialmente** (incluindo as suas palavras e escritos)” (grifou-se). Em sendo assim, haveria a possibilidade de os funcionários das missões serem julgados por tribunais locais no caso de infrações cometidas quando não em exercício de funções oficiais.

---

<sup>188</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission**. Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. p. 14. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

Não se pode deixar de fazer menção ao fato de que nem sempre é possível delimitar com tanta clareza o que seja uma infração cometida no exercício da função. Isso porque os funcionários enviados em missões não são capazes de se destituir totalmente de suas funções durante todo o período em que permanecem no local designado. Até que sejam repatriados, pairará sobre eles a condição de servidores públicos internacionais. Por isso é difícil fazer a distinção entre o exercício ou não de “funções oficiais”.

Mesmo porque não é (ou não deveria ser) o fato de se estar – por exemplo – vestindo o uniforme oficial o que determina a incidência ou não de uma imunidade de jurisdição local. O que deve ser determinante para verificar a incidência das normas sobre imunidades é menos o caráter oficial da conduta do que a gravidade da conduta: essa, sim, é que deve ser determinante.

Ressalte-se que a Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU prevê ainda a possibilidade de que mesmo as infrações cometidas no exercício da função deixem de ser abrangidas pelo princípio da imunidade de jurisdição, caso, *verbis*, “essa imunidade pudesse impedir que fosse feita justiça e desde que ela possa ser levantada sem prejuízo para os interesses da Organização” (art. 5º, Seção 20). A avaliação quanto à conveniência e à oportunidade desse levantamento da imunidade é, contudo, de competência exclusiva do Secretário-Geral da ONU.

Essa prerrogativa do Secretário-Geral foi reafirmada pela CIJ, que reconheceu que:

O Secretário geral, como chefe administrativo da Organização, tem a responsabilidade primária de salvaguardar os interesses da Organização; para esse fim, é ele quem deve asseverar se os agentes da ONU agiram dentro do alcance de suas funções e, se ele assim concluir, deve proteger tais agentes, incluindo os peritos em missão, sustentando suas imunidades<sup>189</sup>.

Similarmente, de acordo com as seções 20 e 23 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades, a Corte reafirmou que é o Secretário-Geral quem deve determinar se o funcionário ou o perito em missão agiu dentro dos limites de suas funções.

No entanto,

Havendo o Secretário Geral determinado que o funcionário ou perito em missão agiu fora do alcance de suas funções, a não ser que o funcionário em

---

<sup>189</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Difference relating to immunity from legal process of a special rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion. **I.C.J. Reports**. 29 Apr. 1999, p. 62, § 60.

questão disponha de privilégios e imunidades concedidos aos enviados diplomáticos em conformidade com a seção 19 da Convenção Geral ou com acordos de sede relevantes, SOFAs ou *status-of-mission agreements*, o funcionário ou perito em missão não gozaria de nenhuma imunidade e um levantamento da imunidade não seria necessário<sup>190</sup>.

Ou seja: o juízo final sobre se o servidor agiu dentro dos limites de suas funções oficiais ou não cabe ao Secretário Geral da ONU. Em sendo verificado que o funcionário não agiu em conformidade com os limites de suas funções, então ele não teria quaisquer imunidades locais, a não ser que as tivesse em função de outros documentos normativos que lhas estendessem. Por outro lado, em sendo verificado que o funcionário agiu de acordo com os limites de suas funções, mesmo assim sua imunidade ainda pode lhe ser retirada pelo Secretário Geral.

No que tange à MINUSTAH, por exemplo, dispõe o art. 50 do Acordo entre a ONU e o Governo Haitiano Relativo ao Estatuto da Operação das Nações Unidas no Haiti (SOFA ONU-Haiti) que “todos os membros da MINUSTAH, incluindo o pessoal recrutado localmente, gozam de imunidade de jurisdição em razão de todos os atos efetuados **no exercício de suas funções oficiais** (incluindo palavras e escrita)” (grifou-se).

O texto de certos acordos internacionais pode dar margem à interpretação de que apenas os membros militares são submetidos à jurisdição exclusiva do Estado a que pertencem no caso de cometerem crimes no território do Estado que recebe a força de paz em questão<sup>191</sup>.

A situação é outra nos casos de infrações não relacionadas à atividade realizada pelo agente em nome da ONU, ou seja, no caso de ações que escapem às “funções oficiais”. Se uma ação civil for intentada contra um membro da MINUSTAH, deverá o Representante especial aferir se o caso tem ou não ligação com as funções oficiais do demandado. Trata-se de competência exclusiva do Representante especial. Por mais que,

---

<sup>190</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. p. 14-15. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009. *Once the Secretary-General determines that the official or expert on mission acted outside the scope of his or her functions, unless the official in question enjoys privileges and immunities accorded to diplomatic envoys in accordance with section 19 of the General Convention or pursuant to the relevant headquarters agreements, status-of-forces agreements or status-of-mission agreements, the official or expert on mission would not enjoy any immunity and a waiver would not be necessary.*

<sup>191</sup> Cf., a respeito, por exemplo, o art. 51, “b” do SOFA-Haiti.

à primeira vista, pareça fácil distinguir entre um ato praticado ou não no exercício das funções oficiais, às vezes esse delineamento não é tão claro, o que denota a discricionariedade concedida ao Representante especial.

No caso de infrações penais, o procedimento adotado dependerá se o acusado é membro civil ou militar da MINUSTAH.

Quando os servidores públicos internacionais da ONU praticam infrações durante suas missões, mas são amparados pela imunidade de jurisdição local, então o que resta à ONU é repatriá-los a seus países de origem, para que lá a investigação siga seu curso. Especialmente no caso dos membros militares, ou seja, os “capacetes azuis” da ONU.

Ocorre que, no caso desses membros militares, a solução do problema mais uma vez não é clara. Isso porque as punições dos agentes violadores são obrigatórias apenas se os Estados patriais dos soldados aquiescerem em cumprirem as regras, argumento confirmado pela própria ONU<sup>192</sup>. Ora, muitas vezes não há essa disposição por parte dos Estados.

Ou seja, uma imunidade que a princípio deveria ser apenas em relação ao local da missão, passa a consistir uma imunidade total, na medida em que muitas vezes, ao retornar para seus países, violadores de direitos humanos não enfrentam quaisquer investigações.

Há algumas explicações para a impunidade dos soldados repatriados. Em primeiro lugar, o Estado pode não querer agir por recear que seus militares sejam estigmatizados se sofrerem um processo desse tipo. Em segundo lugar, mesmo se o Estado quiser, ele pode não ter a possibilidade de levar a investigação adiante, seja em função da dificuldade na obtenção de provas, seja porque sua legislação não coincide com a legislação internacional ou com a legislação do local do crime<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations**. UN Doc. A/59/710. p. 12. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

<sup>193</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Outro problema que emana é a possibilidade de envio de um membro de uma força de paz para julgamento pelo Tribunal Penal Internacional, no caso de cometimento de algum dos crimes previstos no Estatuto de Roma, que criou o TPI.

Isso constituiria, sem dúvida, uma espécie de restrição ao princípio da jurisdição exclusiva do Estado remetente. Em que condições poderia o Tribunal Penal Internacional requerer ao Estado receptor a entrega de um membro de uma força visitante? Seria isto de fato possível, como temeram os Estados Unidos à época do firmamento do Tratado de Roma? Essas questões serão tratadas mais adiante.

Quanto às violações ao direito internacional humanitário, segundo o art. 49 da Primeira Convenção de Genebra,

Cada Parte contratante terá a obrigação de procurar as pessoas acusadas de terem praticado ou mandado praticar [...] infrações graves, devendo remetê-las aos seus próprios tribunais, qualquer que seja a sua nacionalidade. Poderá também, se o preferir, e segundo as condições previstas pela sua própria legislação, enviá-las para julgamento a outra Parte contratante interessada na causa, desde que esta Parte contratante possua elementos de acusação suficiente contra referidas pessoas.

Trata-se da “jurisdição universal” (já que independente de nacionalidade ou do local da infração) e do princípio *aut dedere aut iudicare* – ou extraditar, ou julgar –, quanto à possibilidade de entrega à outra Parte.

As Convenções de Genebra delimitam as denominadas “infrações graves”: o homicídio intencional, a tortura ou os tratamentos desumanos, entre outras. No entanto, as Convenções não criam nenhum órgão internacional competente para julgar os infratores<sup>194</sup>. Por isso mesmo, não são raras as omissões estatais no que tange à concretização do direito internacional humanitário, como já enfatizado.

Portanto, tais previsões não lograram êxito. Somente quando da criação dos tribunais *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia e para Ruanda é que houve um movimento concreto no sentido de punir violações graves ao DIH.

O Secretariado da ONU, na tentativa de amenizar o problema, editou normas a respeito, de que um exemplo é o *Secretary-General's Bulletin* de 6 de agosto de 1999, cuja seção 4 dispõe que “no caso de violações do direito internacional humanitário,

---

<sup>194</sup> VILLALPANDO, Santiago. El derecho en los tiempos de guerra: el derecho internacional humanitario. In: VILLALPANDO, Waldo. **De los derechos humanos al derecho internacional penal**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 166.

membros militares de uma força das Nações Unidas estão sujeitos à jurisdição de seus tribunais nacionais”.

Destacam-se também as *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents*, de março de 2003, cuja cláusula V estabelece:

Membros militares de contingentes nacionais designados para o componente militar de uma missão de paz da ONU ou outra operação de campo devem estar sujeitos à jurisdição exclusiva de seus respectivos Estados participantes com relação a **quaisquer ofensas criminais** que possam ser por eles cometidas no local da missão. Eles devem estar imunes de serem juridicamente processados em relação a palavras proferidas ou escritas e a todos os atos produzidos por eles em sua função oficial. Eles são, contudo, sujeitos à jurisdição do Estado/território hospedeiro em relação a quaisquer disputas/reclamações de natureza civil não relacionadas ao desempenho de suas funções oficiais. (grifou-se)

Portanto, é a jurisdição brasileira a aplicável aos casos de delitos praticados por militares brasileiros no curso da MINUSTAH. O fundamento é o conteúdo das seguintes normas (algumas já mencionadas anteriormente): Capítulo VI do SOFA ONU-Haiti, art. 26 s.; Seção 4 da *Observance by UN Forces of International Humanitarian Law* de 1999; e *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents*, V, *Legal Status*, de 2003<sup>195</sup>.

No caso de delitos militares, aplica-se o direito penal militar em tempo de paz, ou seja, o Código Penal Militar. Segundo dispõe o art. 91 do Código de Processo Penal Militar, o órgão competente de primeiro grau é o Conselho de Justiça da 11ª Circunscrição Judiciária Militar, com sede em Brasília, DF.

Com relação aos delitos comuns, emana o questionamento acerca de se a competência é estadual ou federal. Para Margarida Cantarelli, é federal. Seu argumento é o de que a imunidade decorre de tratados internacionais, e por isso aplicar-se-ia o art. 109 da CF/88. Além disso, os crimes praticados por membros militares brasileiros integrantes de missões de paz, já que praticados fora do território nacional, assemelhar-se-iam aos crimes praticados a bordo de navios ou aeronaves<sup>196</sup>.

Como lembra Mario Losano, “já se disse que a justiça militar está para a justiça assim como a música militar está para a música”, visto que

---

<sup>195</sup> CANTARELLI, Margarida. Os delitos praticados por militares integrantes de operações de paz. **Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, n. 11. Recife: TRF 5ª Região, 2006, p. 70.

<sup>196</sup> *Idem*, p. 73-74.

O direito militar tradicional sofre a influência da particularidade do ambiente em que é aplicado e do autoritarismo que o permeia, a ponto de estar muitas vezes em contradição com as exigências protegidas pelo direito destinado aos não-militares<sup>197</sup>.

Dando seguimento ao problema das imunidades, a polícia civil das missões (CIVPOL), por sua vez, desfruta apenas de imunidade com relação atos cometidos durante o exercício de suas funções oficiais. Casos de abusos sexuais, portanto, poderiam, em tese, ser julgados pelo país hospedeiro. No entanto, na prática, isso não é muito viável, pois o sistema judicial de tais estados muitas vezes se encontra caótico, quando não inexistente por completo.

As imunidades são geralmente restritas ao pessoal da ONU. Agências de assistência humanitária e outras organizações não-governamentais normalmente não gozam de imunidade de jurisdição no país hospedeiro. A própria Save the Children já enfrentou o problema<sup>198</sup>. Por isso o máximo que essas organizações podem fazer é demitir os funcionários responsáveis por quebra de conduta.

Ou seja, o problema da impunidade não atinge apenas os agentes da ONU. Percebe-se que sempre que um “beligerante” representa mais de uma instituição, torna-se mais difícil responsabilizá-lo pelas falhas cometidas.

É o que ocorria no Iraque, desde a invasão americana em 2003. No Iraque havia basicamente duas classes de soldados: os soldados das forças armadas americanas e os soldados de empresas privadas de segurança. Diferentemente dos soldados americanos,

que respondem ao código de conduta do Pentágono, os ‘privados’ se encontram numa zona juridicamente cinzenta. Até 2007, eram regulados pela Ordem 17, assinada por Paul Bremer em junho de 2004, uma semana antes de deixar o comando provisório do Iraque.

Pela disposição, nunca revogada, ‘os privados devem ser imunes ao processo legal iraquiano em relação às ações realizadas por eles enquanto a serviço de empresas’. A ordem abriu brecha para que tanto o governo iraquiano quanto os comandantes militares dos EUA se eximissem da responsabilidade sobre essas dezenas de milhares de pessoas, de várias origens e nacionalidades.

---

<sup>197</sup> LOSANO, Mario G. **Os grandes sistemas jurídicos**: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 139.

<sup>198</sup> THE ECONOMIST. **Who will watch the watchmen?** The harm that is done by people sent to do good. 29 mai. 2008. Disponível em: <[http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story\\_id=11458241](http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=11458241)>. Acesso em: 23 out. 2008.

O vácuo jurídico se reflete em números: com quatro anos de guerra, só dois mercenários em ação no Iraque foram levados à Justiça nos EUA, um condenado por matar um civil, outro acusado de ter pornografia infantil no computador.

Agora, por iniciativa do senador republicano Lindsay Graham, foi aprovada lei que subordina os mercenários às mesmas regras seguidas pelos militares, desde que quando a serviço do Pentágono. O problema é que a maioria tem contrato com o Departamento de Estado. Indagado se a lei vai ‘pegar’, o especialista Peter W. Singer, da Brookings Institution, escreveu: ‘como toda lei, depende de duas coisas: interpretação e vontade política’<sup>199</sup>.

Embora possam aparentemente mais possibilidades de se eximirem das regras do que os integrantes das forças armadas, por outro lado os mercenários não possuem a proteção do direito internacional humanitário. É o que diz o art. 47 do Protocolo I às Convenções de Genebra.

Mas segundo Robertson, qualquer classe de combatente deveria merecer a proteção do direito internacional humanitário: merece ter o direito de não ser torturado ou executado sumariamente, por exemplo<sup>200</sup>.

#### ***4.5. Três possíveis prismas de responsabilidade internacional: Estados, ONU e indivíduos.***

As violações aos direitos humanos perpetradas pelas missões de paz podem ensejar três tipos de responsabilidades: a) responsabilidade internacional do Estado; b) responsabilidade da ONU como organização internacional; c) responsabilidade individual dos servidores públicos internacionais: todas ensejando a necessária **reparação do dano**.

Uma das sanções às violações de regras do direito internacional é o **retorno ao status quo anterior**. No entanto, nem sempre isso é possível. Por isso, outras formas de reparação são previstas, como: **indenização, satisfação e garantia de não-repetição**.

A responsabilidade no direito internacional clássico era restrita aos Estados<sup>201</sup>. Segundo a teoria da responsabilidade estatal, o Estado responde pelas condutas de todos

---

<sup>199</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. **Mercenários no Iraque se igualam a EUA**. Contingente de “soldados privados”, mais bem equipado e com salário maior, já é quase tão grande quanto a tropa oficial. In: **Mundo**. 20 de maio de 2007.

<sup>200</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 217.

os órgãos que o integram, quer eles exerçam funções administrativas / executivas, legislativas ou judiciais<sup>202</sup>.

As organizações internacionais também emergem, no século XX, como pessoas de direito internacional. Um caso importante analisado pela CIJ, crucial para a delimitação da abrangência da personalidade jurídica das organizações internacionais, foi o caso Bernadotte. O diplomata sueco Bernadotte, funcionário da ONU, foi assassinado em Jerusalém, onde participava das negociações, em 1948, por atuação do movimento sionista.

Diante das dúvidas suscitadas, a ONU requereu a emissão de parecer da CIJ, sobre a questão de se ela teria direito a exigir uma reparação do governo responsável pelo assassinato. Esse caso foi o marco para o princípio de que as organizações internacionais, assim como os Estados, também podem ser autoras ou vítimas de atos ilícitos que ensejem **responsabilidade internacional**. A CIJ, a partir de então, reconheceu à ONU a prerrogativa de conferir **proteção funcional** a seus agentes (apesar de não haver vínculo de nacionalidade – mas vínculo de função).

A personalidade internacional das organizações internacionais não se reflete apenas na possibilidade de figurarem no pólo ativo das demandas internacionais. Também podem e devem figurar no pólo passivo. Com efeito, manuais de direito internacional público são claros ao enfatizar que “uma organização pode (...) incidir em conduta internacionalmente ilícita, arcando assim com sua responsabilidade perante aquela outra pessoa jurídica de direito das gentes que tenha sofrido o dano<sup>203</sup>”.

Após Nuremberg, também o indivíduo emerge como ente capaz perante o direito internacional.

Embora tenha havido uma tentativa de responsabilização do Kaiser após a Primeira Guerra Mundial, é após a Segunda Guerra Mundial que há de fato sensíveis avanços nesse sentido.

Após os tribunais de Tóquio e Nuremberg, passa a haver:

---

<sup>201</sup> SUNGA, Lyal S. **Individual responsibility in international law for serious human rights violations**. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 124.

<sup>202</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 287.

<sup>203</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. Curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 269.

- a) responsabilidade por crimes definidos pelo direito internacional, independentemente da existência de lei interna;
- b) não-reconhecimento de imunidades de jurisdição para crimes definidos pelo direito internacional;
- c) não reconhecimento de ordens superiores como escusa de responsabilidade [...] <sup>204</sup>.

De fato, é bastante importante a chamada “irrelevância da qualidade oficial” prevista no art. 27 do Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional (TPI), como forma de possibilitar o julgamento independentemente do *status* político do acusado. A eliminação da imunidade de jurisdição dos agentes estatais é uma conquista da qual não se pode abrir mão, e sua previsão expressa pelo Estatuto deve ser comemorada. Tentativas de impedir que criminosos se escondam por trás do manto das imunidades, anistias e prerrogativas de foro merecem ser recebidas com entusiasmo.

Para autores clássicos do direito internacional, como Vattel, por exemplo, o indivíduo até possui direitos absolutos contra o Estado na esfera nacional; no entanto, ele é apenas um objeto, ao invés de sujeito do direito das gentes. Ou seja, a esfera internacional não lhe garante direitos, ou lhe impõe deveres, diretamente. O Estado é quem deve intermediar essa relação, e é nesse sentido que durante muito tempo o Estado é o centro do direito internacional. Verifica-se, no direito internacional clássico, uma clara dicotomia entre o direito natural (nacional) e o direito das gentes (internacional).

Para Jessup, enquanto a comunidade internacional for composta de Estados, as regras de direito não se aplicarão diretamente aos indivíduos a não ser mediante tratados ou autoridades às quais os Estados hajam delegado algum tipo de poder <sup>205</sup>.

No que tange à responsabilidade internacional, a Comissão de Direito Internacional da ONU evidencia a diferença entre “regras primárias” e “regras secundárias” de direito internacional. “Regras primárias” são regras de direito internacional que prescrevem obrigações cujo descumprimento enseja a responsabilidade internacional. Segundo Herbert Hart, normas primárias são justamente aquelas que impõem obrigações. Para Hart, uma comunidade com vínculos estreitos de parentesco, sentimentos e crenças pode resistir com sucesso em um regime de normas primárias

---

<sup>204</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 259.

<sup>205</sup> *Apud* SUNGA, Lyal S. **Individual responsibility in international law for serious human rights violations**. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 149 e 154.

apenas. Ora, esse não é o caso do direito internacional. O direito internacional necessita de outra categoria de normas. São as “regras secundárias”, que, por sua vez, impõem conseqüências ao descumprimento das “regras primárias” – ou seja, cuidam da **aplicação efetiva da responsabilidade internacional**. Ou seja, são as regras de adjudicação<sup>206</sup>.

A Comissão de Direito Internacional da ONU há certo tempo busca definir um texto normativo internacional sobre a responsabilidade internacional do Estado. A partir desses chamados *Draft articles on State Responsibility*, sobretudo seu art. 19, pode-se concluir que existem duas categorias de atos internacionais ilícitos. Os crimes internacionais são aqueles que atentam contra os mais altos valores prezados pela comunidade internacional. Por isso mesmo, são vítimas de tais atos todos os demais Estados, e não somente aquele que sofreu diretamente com a prática de tal conduta. Ressalte-se que o art. 19 não estabelece uma responsabilidade **penal** de Estados infratores, no sentido próprio, mas apenas uma espécie de **agravante** ao definir um ato como um “crime internacional”.

Diz Celso Mello:

A responsabilidade pelos atos ilícitos praticados pelas tropas é de seus Estados nacionais, vez que elas continuam sob os seus comandantes nacionais. Os contingentes nacionais continuam a integrarem as forças armadas de seu país. Assim elas não são no sentido pleno da palavra um exército internacional<sup>207</sup>.

Os indivíduos empregados como funcionários civis internacionais, de agências especializadas da ONU como a UNESCO, a OMS etc. possuem direitos, deveres e capacidade jurídico-processual perante o direito internacional. Quanto a isso não paira a menor dúvida. Os funcionários civis internacionais são um grupo ao qual desde há muito se concede a capacidade jurídica de direito internacional, mesmo antes da Segunda Guerra Mundial e do Tribunal de Nuremberg.

Enfim, ainda é polêmica a questão de aferir quais são as conseqüências jurídicas da personalidade de organizações internacionais. A ONU não é parte nos tratados e convenções. Nem deve ser. A ONU não é parte nos tratados de direitos humanos, mas como sujeito de direito internacional, deve cumprir seus ditames. Deve agir de acordo

---

<sup>206</sup> HART, Herbert L. A. **Il concetto di diritto**. Torino: Einaudi, 2002, p. 109-110.

<sup>207</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 1, 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 667.

com eles para que assim sua conduta (e a de seus funcionários) possa condizer com os costumes e princípios gerais de direito internacional. Os modelos atuais de SOFA e de acordo entre o Estado remetente e a ONU contêm disposições a respeito<sup>208</sup>.

O problema, já ressaltado aqui, é que a ONU não possui legitimidade para processar os acusados de violações aos direitos humanos. O que a ONU pode fazer é repatriar esses acusados, mas garantir que serão alvo de processos em seus países de origem é algo que escapa a sua competência. A responsabilidade da ONU pela violação cometida por seus *peacekeepers* permanece obscura<sup>209</sup>.

Com efeito, as ressalvas quanto à jurisdição contidas nos SOFAs e nos MoUs **restringem demasiadamente a autoridade** da ONU<sup>210</sup>.

A impunidade diante das violações aos direitos humanos cometidas pelos participantes de missões de paz é devida em parte à confusão entre a responsabilidade estatal, da ONU e dos indivíduos. Percebe-se que muitas vezes nenhuma das três possibilidades de responsabilização incide. Mas é claro que, se o Estado e a ONU falham em prevenir a ocorrência de violações aos direitos humanos, como explorações sexuais e uso desmedido da força, então devem ser responsabilizados. Trata-se de uma responsabilidade por omissão.

Como à ONU muitas vezes não restam muitas alternativas a não ser a repatriação dos suspeitos a seus países de origem, a responsabilidade final passa a ser dos Estados. No entanto, nem sempre o país de origem do *peacekeeper* violador possui jurisdição sobre o fato cometido. Há países que não prevêm a extraterritorialidade no direito penal, por exemplo, como é o caso de muitos países da Commonwealth. Nesses casos, surge uma zona de impunidade para os agressores.

O que se deve ter em mente é que a imunidade de jurisdição penal conferida aos membros das forças de paz não pode ser, de maneira alguma, sinônimo de impunidade.

---

<sup>208</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 539, dez. 2006.

<sup>209</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 532 e 540, dez. 2006.

<sup>210</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

#### ***4.6. Respostas no âmbito da ONU: investigações de indivíduos e cobranças dos Estados.***

Inicialmente, quando se começou a falar nos casos de abusos sexuais, pode-se dizer que a ONU teve uma postura passiva diante das denúncias. Com efeito,

os representantes das Nações Unidas se abstiveram de qualquer responsabilidade sobre os “capacetes azuis” acusados de cometer atos violentos contra aqueles a quem deveriam proteger, deixando-os, quase sempre, impunes. No máximo, como medida administrativa, a ONU repatriou alguns militares para que eles fossem julgados no seu país de origem, mas ao fim e ao cabo é possível observar a ausência de respostas concretas e o silêncio no âmbito das Nações Unidas em relação ao assunto.

Pois:

é evidente que nenhum país possui interesse estratégico em participar de operações criticadas pelo envolvimento dos promotores da paz em casos de violência sexual. É possível argumentar – com base no que foi exposto – que foi com o intuito de garantir a colaboração dos países membros que a Organização por muitas vezes omitiu a ocorrência de casos de violência e quando necessário respaldou sua atitude com a justificativa de que tais casos eram isolados ou simplesmente “inerentes” ao comportamento masculino em tempos de guerra, minimizando a gravidade do problema<sup>211</sup>.

Em 2007, a ONU teria recebido 748 alegações de má conduta por parte dos *peacekeepers*, das quais 127 envolveriam exploração e abuso sexuais. A maioria dos capacetes-azuis é oriunda de países em desenvolvimento: países como Bangladesh, Paquistão, Índia, Jordânia, Nigéria, Nepal e Gana estão entre os que mais contribuem com contingentes.

Argumenta-se que os procedimentos de investigação melhoraram. Agora, quando a ONU sabe de algum caso de má conduta, não apenas informa o país envolvido, mas também o convida para investigar o caso em cooperação com o OIOS, órgão sobre o qual se falará nas próximas páginas. Esse novo procedimento foi adotado pela primeira vez no

---

<sup>211</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

caso dos *peacekeepers* cingaleses que foram “deportados” do Haiti. Mais de uma centena está sob julgamento em corte marcial no Sri Lanka<sup>212</sup>.

Com o intuito de dificultar a recorrência de atos de violência sexual, a ONU também providenciou medidas em campo. Equipes responsáveis pela conduta e disciplina foram estabelecidas nas oito maiores missões de paz. Ademais, redes de pontos focais sobre exploração e abusos sexuais foram instauradas nas sedes de todas as missões de manutenção da paz para facilitar o recebimento de denúncias e requerimentos de ajuda<sup>213</sup>.

O Relatório Zeid, mencionado anteriormente, foi o primeiro documento a criticar abertamente os militares cedidos pelos Estados à ONU. Com efeito, há uma carga negativa na descrição dos soldados. Além disso, várias recomendações são feitas aos países que contribuem com tropas. No entanto, o relatório não possui caráter vinculante. Ou seja, os soldados não estão obrigados a cumprirem as recomendações. Mas o simples reconhecimento de que há militares no seio da ONU que significam uma ameaça ao bom funcionamento das missões já pode ser considerado um avanço.

Há quem diga que as respostas da ONU a violações aos direitos humanos praticadas por seus funcionários – como os casos de exploração sexual – serão sempre inadequadas. Justamente em função de os “capacetes azuis” estarem sujeitos apenas à jurisdição de seus Estados de origem e, portanto, a ONU não possui um poder maior para resolver o problema.

Órgão importante da ONU, ao qual incumbe a fiscalização de suas próprias atividades, é o Escritório de Serviços de Supervisão Interna – OIOS, em inglês *Office of Internal Oversight Services*.

O OIOS foi criado em 1994, pela AG/ONU. Trata-se de escritório autônomo independente, cujo objetivo é assistir o Secretário-Geral na supervisão dos recursos e do *staff* da ONU, de maneira geral. Cabe ao OIOS, portanto, monitorar, realizar auditorias internas, inspecionar, avaliar e investigar.

---

<sup>212</sup> THE ECONOMIST. **Who will watch the watchmen?** The harm that is done by people sent to do good. 29 mai. 2008. Disponível em: <[http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story\\_id=11458241](http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=11458241)>. Acesso em: 23 out. 2008.

<sup>213</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Dessa forma, também cabe ao OIOS fiscalizar especificamente o andamento das operações de paz. Ainda, segundo o sítio do OIOS na Internet, sua estratégia está focada em garantir que a ONU tenha um sistema de responsabilidade efetivo e transparente<sup>214</sup>.

Um dos braços do OIOS é sua divisão de investigações (ID/OIOS ou *Investigations Division*). A ID/OIOS conduz investigações administrativas com relação a denúncias de eventuais quebras de conduta e, ao final das investigações, remete relatórios e recomendações ao Secretário-Geral. Tais recomendações servem de suporte para futuras ações disciplinares ou jurisdicionais.

No entanto, para a Human Rights Watch, o trabalho de investigação realizado pelo OIOS é insuficiente<sup>215</sup>.

De qualquer forma, em seu relatório anual 2008 consta que o OIOS investigou denúncias de exploração e abuso sexuais cometidos no Haiti por membros militares de vários contingentes pertencentes a um dos países que contribuiu com tropas para a MINUSTAH. Segundo o documento, o OIOS descobriu que

[...] os atos de exploração e abuso sexual eram freqüentes, ocorriam geralmente à noite, e em virtualmente todas as localidades para as quais o pessoal do contingente era enviado. Em troca de sexo, as crianças recebiam pequenas quantidades de dinheiro, comida e às vezes telefones celulares. Um relatório de investigação foi submetido ao *Department of Field Support* com recomendações para ações apropriadas. No total, 114 membros do contingente em tela, incluindo um Tenente-Coronel e dois Majores, foram repatriados por fundamentos disciplinares em estreita cooperação com as autoridades do país contribuinte com tropas. O OIOS está cooperando com os procedimentos jurídicos pendentes que foram iniciados pelo país contribuinte, para garantir que todos os membros militares considerados culpados de acordo com a legislação de tal país sejam responsabilizados pelos seus atos<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/oios/>>. Acesso em: 4 jan. 2009.

<sup>215</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. **UN: tackle wrongdoing by peacekeepers.** Investigation division ignores gold smuggling and arms trading in Congo. 02 maio 2008. Disponível em: <<http://www.hrw.org/english/docs/2008/05/02/congo18713.htm>>. Acesso em: 23 out. 2008.

<sup>216</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report on the activities of the Office of Internal Oversight Services for the period of 1 January to 31 December 2007.** A/62/281 (Part II), 25 feb. 2008. § 50. p. 18. Disponível a partir de: <[http://www.un.org/Depts/oios/pages/annual\\_reports.html](http://www.un.org/Depts/oios/pages/annual_reports.html)>. Acesso em 4 jan. 2009. Tradução livre de: “[...] *the acts of sexual exploitation and abuse were frequent, occurred usually at night, and at virtually every location where the contingent personnel were deployed. In exchange for sex, the children received small amounts of money, food and sometimes mobile phones. A report of investigation was submitted to the Department of Field Support with recommendations for appropriate action. In total, 114 members of the current contingent, including one Lt.-Colonel and two Majors, were repatriated on disciplinary grounds in close cooperation with the troop-contributing country authorities. OIOS is assisting in the pending legal proceedings initiated by the troop-contributing country, to ensure*

Vários aspectos aqui podem ser destacados. Primeiro, o que se entende por “culpado”? Como se vê, só se é culpado de acordo com determinado sistema jurídico. E aqui, trata-se do sistema jurídico do país contribuinte. O OIOS em seu relatório toma cuidado em deixar isso claro. Tudo o que o OIOS pode fazer é “garantir que todos os membros militares considerados culpados de acordo com a legislação de tal país sejam responsabilizados pelos seus atos”. Mas se tais leis não forem suficientes? Isso basta para a ONU? Para os direitos humanos? Claro que não.

O relatório diz ainda que, na MINUSTAH,

[...] o OIOS investigou denúncias de alegadas quebras de conduta, mau gerenciamento e corrupção. O OIOS descobriu que um membro do *staff* colaborou inapropriadamente com dois membros da *Formed Police Unit* para falsificar a contratação de dois trabalhadores diaristas casuais. Dois membros da *Formed Police Unit* também extorquiram dinheiro dos trabalhadores diaristas, por meio de ameaças e abusos físicos, e em seguida pagaram propinas ao membro do *staff* para assegurar a constinuação do esquema ilegítimo. O OIOS recomendou a recuperação de todas as perdas financeiras da ONU por parte dos dois membros responsáveis do *staff*. O caso está pendente de resultado do processo disciplinar interno<sup>217</sup>.

A ONU e os Estados, além de se responsabilizarem pela prática de atos ilícitos, também devem se responsabilizar pela **prevenção** quanto à prática de tais atos, ou seja, responsabilizam-se pelo treinamento dado a tais militares e demais funcionários.

O que se percebe na prática é que o DPKO pode até disponibilizar material de treinamento para os países que contribuem com tropas, como, de fato, ocorre. No entanto, a responsabilidade primária de treinar os militares que compõem uma força de paz é das autoridades militares e policiais do Estado contribuinte.

---

*that all military members found guilty according to the relevant laws of that country are held accountable for their actions”.*

<sup>217</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report on the activities of the Office of Internal Oversight Services for the period of 1 January to 31 December 2007.** A/62/281 (Part II), 25 feb. 2008. § 51. p. 18. Disponível a partir de: <[http://www.un.org/Depts/oios/pages/annual\\_reports.html](http://www.un.org/Depts/oios/pages/annual_reports.html)>. Acesso em 4 jan. 2009. [...] *OIOS investigated reports of alleged misconduct, mismanagement and corruption. OIOS found that a staff member improperly collaborated with two members of the Formed Police Unit to falsify the employment of two casual daily workers. Two members of the Formed Police Unit also extorted money from the daily workers, by threats and physical abuse, and thereafter paid bribes to the staff member to ensure the continuation of the illegitimate scheme. OIOS recommended the recovery of all financial loss to the Organization from the two staff members responsible. The matter is pending the outcome of the internal disciplinary process.*

Em agosto de 2008 foi divulgado relatório do Secretário Geral da ONU, perante a Assembléia Geral, o qual dispõe sobre “responsabilidade penal de oficiais da ONU e peritos em missão”<sup>218</sup>.

O Secretário Geral havia requerido a todos os Estados que lhe prestassem informações acerca dos limites da jurisdição que cada Estado possui sobre crimes graves cometidos por seus nacionais enquanto estivessem servindo a ONU, bem como informações acerca da cooperação existente entre Estados e a organização no que tange ao intercâmbio de informações relativas à investigação e ao processamento dos indivíduos que hajam praticado tais crimes. Até agosto de 2008, 28 Estados haviam atendido ao pedido do Secretário Geral, enviando-lhe suas respostas. Alguns exemplos são mais significativos.

A Argentina aplica como regra geral o princípio da territorialidade, ou seja, a lei argentina possui jurisdição sobre os crimes perpetrados no território argentino. No entanto, tal regra é complementada pela doutrina dos “efeitos”, segundo a qual a lei argentina também rege os casos que produzem efeitos no território argentino, embora não sejam ali cometidos. Além disso, a lei argentina também se estende aos crimes cometidos por pessoas que exerçam funções estatais oficiais, conforme estabelece o § 1º do art. 2º do Código Penal argentino. No entanto, tal norma não se aplicaria aos servidores públicos internacionais, já que não são agentes ou empregados do governo<sup>219</sup>.

A Austrália, por sua vez, resolveu o problema da imunidade de jurisdição local de seus nacionais que servem a serviço da ONU como uma emenda de 2003 à Lei Penal de 1964: a partir de então é possível o processamento de crimes cometidos por tais agentes mediante acordo entre a Austrália e o país receptor ou entre a ONU e o país receptor. Até agosto de 2008, nenhum processamento com base em tal previsão havia ocorrido.

Segundo a lei vigente na Áustria, os crimes cometidos por nacionais austríacos que estejam servindo à ONU como oficiais ou peritos em missão são passíveis de punição

---

<sup>218</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** Report of the Secretary-General. A/63/281, 11 aug. 2008. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

<sup>219</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

pelas cortes austríacas, caso a conduta praticada configure um crime segundo as leis do Estado hospedeiro ou segundo a própria legislação austríaca.

Na Bélgica, a regra geral é que é possível processar os nacionais que cometem crimes segundo a lei belga, desde que o ato seja também punível no local onde foi cometido. Mas o crime, se cometido contra estrangeiro, só pode ser processado a pedido da promotoria e apenas se esta tiver sido instada a fazê-lo pelo interessado.

A Bósnia Herzegovina possui jurisdição sobre quaisquer crimes cometidos fora de seu território que lhe caiba processar segundo o direito internacional. Pode, portanto, processar seus nacionais que estejam servindo como oficiais da ONU ou peritos em missão.

No Canadá, país de tradição *common law*, a regra geral é a da territorialidade. A aplicação da lei canadense sobre seus nacionais que pratiquem crimes no estrangeiro, portanto, é restrita.

O Chipre possui jurisdição sobre os crimes cometidos por seus nacionais, desde que os atos sejam puníveis segundo o direito do Chipre. Na Estônia aplica-se a extraterritorialidade também.

Segundo o documento, “a Finlândia relatou que o Código Penal Finlandês é largamente aplicável a ofensas cometidas por civis fora da Finlândia<sup>220</sup>”.

A Alemanha também garante a jurisdição em casos de crimes praticados por seus nacionais, e de uma forma bastante receptiva ao direito internacional. Há casos inclusive em que se aplica o princípio da jurisdição universal – o qual, como já mencionado aqui (ou como será ainda mencionado), seria para alguns o princípio ideal a reger a punibilidade no sistema internacional.

Sobre o Brasil, o relatório diz o seguinte:

In **Brazil**, article 7.II.b. of the Penal Code establishes domestic jurisdiction over all crimes allegedly committed by Brazilian nationals, regardless of the place where the crime was committed and of the gravity of the alleged crime. It provides for the application of the internal criminal legislation to all nationals. Brazil also asserts jurisdiction over crimes which the country is obliged to combat under international conventions, even when the crime occurred in the territory of another State. Such provisions are applicable to all

---

<sup>220</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. p. 6. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

Brazilians, including those serving as United Nations officials or experts on mission<sup>221</sup>.

Pergunta-se se não seria mais interessante a elaboração de uma regra geral, que vinculasse especialmente aqueles Estados que contribuem com tropas para as missões de paz. Uma regra geral que estabelecesse os crimes e a forma de punição, já que *nullum crimen sine lege e nulla poena sine lege*. Uma norma internacional não seria melhor do que normas internas? Ou do que normas internacionais *ad hoc* que surjam em função de abusos ocorridos em missões específicas, como no caso da MONUC, que suscitou a realização de inúmeras resoluções do Secretariado e da AG da ONU?

Como diz Sunga, abordagens *ad hoc* são formas ineficientes para se alcançar um objetivo específico. Muito mais efetiva é a elaboração de normas gerais.

Contudo, é claro que se a prática dos Estados e das organizações internacionais for no sentido de implementar as regras específicas sobre a responsabilidade individual, então se pode até prescindir da elaboração de uma regra geral de adjudicação. Na verdade, se o conteúdo de tais normas específicas for combinado a ponto de fazer emergir um padrão de conduta geral dos Estados, a implementação de regras específicas sobre responsabilidade individual pode se tornar indistinguível da implementação da regra geral emergente<sup>222</sup>.

Ou seja, se todos os Estados que contribuem com tropas se comprometerem em julgar seus nacionais acusados de violações aos direitos humanos, então uma norma geral a respeito pode não ser tão fundamental. Por outro lado, se não se verificar tal comprometimento, então surge o problema da zona cinzenta da impunidade.

Realmente, muitos Estados possuem previsões de extraterritorialidade de suas leis penais, possuindo, assim, jurisdição sobre seus *peacekeepers*. Nesses casos se percebe a plena validade da norma interna, a qual se reflete na norma internacional maior de necessidade de punição de perpetradores de violações de direitos humanos. Se todos os Estados que prevêm tais normas as cumprissem, ótimo. Não haveria maiores problemas.

---

<sup>221</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission**. Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. p. 5. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009..

<sup>222</sup> SUNGA, Lyal S. **Individual responsibility in international law for serious human rights violations**. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 165.

No entanto, muitos Estados não possuem tal jurisdição extraterritorial. Há um limbo, portanto, uma zona cinzenta em que norma alguma que prevê a responsabilização possui validade. Não há nem validade, muito menos eficácia. Além disso, mesmo alguns Estados que possuem a jurisdição territorial podem se omitir em exercê-la, por falta de interesse ou por impossibilidade fática. Nesses casos, a norma internacional deve se impor. E não se trata simplesmente de um tribunal nacional aplicar uma norma internacional, porque isso é difícil de ocorrer. O caso Pinochet foi um marco nessa seara, mas não é essa a regra, de forma alguma. O ideal, na verdade, é a previsão de uma jurisdição internacional.

Talvez isso amenizasse o problema, até porque a imprecisão da regra internacional é uma causa atenuante da responsabilidade internacional do Estado<sup>223</sup>.

Enfim, há uma clara tensão entre a necessária prevalência dos direitos humanos e a soberania estatal. Uma tensão que parece sempre permear as diversas fases das intervenções humanitárias.

Com efeito, a ONU não consegue punir os militares das missões de paz acusados de violações aos direitos humanos porque o Estado possui o direito soberano de julgá-lo em seu território. O fato de gozar de imunidade de jurisdição local dá aos soldados tranqüilidade para permanecerem perpetrando violações, a despeito das recomendações da ONU. O caso dos soldados cingaleses repatriados é um exemplo, pois praticaram seus atos três anos depois da divulgação do Relatório Zeid. Para agravar o problema, “a Ministra das Relações Exteriores do país, Palitha Kohona, declarou que será difícil puni-los, pois não existem provas substanciais que comprovem a veracidade das denúncias<sup>224</sup>”.

O conceito de “crime internacional”, como definido pela Comissão de Direito Internacional, reforça o desenvolvimento normativo das obrigações *erga omnes*, ou seja, dotadas de generalidade, e do *jus cogens*, isto é, normas de direito internacional geral, às quais devem se adequar todas as demais normas de direito internacional.

---

<sup>223</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 291.

<sup>224</sup> REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Mas “crime internacional” aqui são aqueles atos mais graves imputados aos próprios Estados. Segundo Sunga, não haveria, portanto, uma necessária vinculação entre “crimes internacionais” e responsabilidade individual. Tratar-se-ia de duas coisas diferentes.

A ascensão de obrigações internacionais *erga omnes* e de normas costumeiras de *jus cogens* caracteriza a ordem internacional do pós Segunda Guerra. As normas de *jus cogens* estão definidas no art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Há quem diga que a própria Carta da ONU é *jus cogens*, e por isso “não aceita denúncia<sup>225</sup>”.

Se, normalmente, imunidades são concedidas aos chefes de Estado ou de governo, para que eles não possam ser julgados por um tribunal de outro Estado pelo cometimento de crimes, tem-se aceitado que tal imunidade não se aplica quando se tratar de violação de normas de *jus cogens*. Isso demonstra o poder atual desse tipo de normas<sup>226</sup>. Um exemplo a ilustrar isso é o caso do julgamento de Pinochet.

Se o levantamento das imunidades ocorre com chefes de Estado, que dirá com funcionários internacionais. Ou seja, caso um soldado de paz infrinja uma norma de *jus cogens*, sua imunidade poderá e deverá ser levantada. Isso porque, segundo a própria Carta da ONU afirma em seu art. 103, seus preceitos devem prevalecer sobre qualquer outro tratado internacional.

A Convenção sobre o Genocídio, por exemplo, foi amplamente ratificada, o que permite afirmar que as normas contra o genocídio e a responsabilidade individual daqueles que o praticam seriam direito costumeiro internacional ou mesmo *jus cogens*<sup>227</sup>. Não pairam dúvidas, portanto, quanto à possibilidade de os integrantes de missões de paz serem julgados pelo TPI, em caso de acusação da prática de um crime tão vil.

Um argumento político é que o Estado só oferece proteção diplomática, ou seja, somente endossa a demanda de seus nacionais, em casos célebres, que repercutem. Da mesma forma, só há a complementaridade – incidência da jurisdição internacional em

---

<sup>225</sup> VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 71.

<sup>226</sup> LINDERFALK, Ulf. The effect of *jus cogens* norms: whoever opened Pandora’s box, did you ever think about the consequences? **European Journal of International Law**, vol. 18, n. 5, p. 868, 2007.

<sup>227</sup> SUNGA, Lyal S. **Individual responsibility in international law for serious human rights violations**. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 159.

detrimento da jurisdição interna – de casos que ganham repercussão ampla. Ou seja, só se vislumbra a possibilidade de federalização ou internacionalização de casos de ampla repercussão, como o caso Dorothy Stang, no Brasil. Aos demais, resta a esfera local ou, mais comumente, a da impunidade.

O direito internacional prescinde não apenas das normas secundárias que estabelecem o poder legislativo e os tribunais, mas também de uma norma unificadora de reconhecimento, “que estabelece as ‘fontes’ do direito e oferece critérios gerais para a individualização de suas normas<sup>228</sup>”.

Mesmo assim, e ainda que não haja uma polícia internacional, uma controvérsia entre dois Estados raramente permanece uma questão que atinge apenas o agressor e a vítima<sup>229</sup>. É comum que outros atores internacionais envidem esforços para resolver controvérsias inicialmente atinentes a dois Estados. E, no caso de violações aos direitos humanos, muitas vezes é até desejável que esse envolvimento aconteça.

Diante de todos os dados apresentados, impende agora uma análise do Tribunal Penal Internacional e de sua importância na conexão entre o direito e a política, de modo a cooperar para a legitimação do sistema jurídico da sociedade globalizada.

---

<sup>228</sup> HART, Herbert L. A. **Il concetto di diritto**. Torino: Einaudi, 2002, p. 248.

<sup>229</sup> *Idem*, p. 254.

## **CAPÍTULO QUINTO – O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL COMO FORO DE JULGAMENTO DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS PELAS FORÇAS DE PAZ.**

### ***5.1. A afirmação do Tribunal Penal Internacional: esforços cosmopolitas nos trabalhos preparatórios do Estatuto de Roma e seus resultados.***

A humanidade deparou-se, nessa virada de século, com a entrada em vigor de uma instituição que, alegadamente, significa um avanço rumo à justiça global: o Tribunal Penal Internacional. Atualmente, ao congregar mais de uma centena de Estados<sup>230</sup>, o TPI de fato se apresenta como um fórum que goza de representatividade crescente. Pela primeira vez na história, logrou-se estabelecer uma corte penal internacional de caráter permanente, apta a julgar os mais ultrajantes crimes contra os direitos humanos.

Não obstante o marco que o TPI constitui para a justiça criminal internacional, questiona-se o alcance do poder dessa corte no sentido de efetivamente integrar os sujeitos de direito internacional na luta contra a impunidade. Atento ao atual debate que opõe o sistema vestfaliano de Estados à emergência de uma *global governance*, ou seja, de um cosmopolitismo nas relações internacionais<sup>231</sup>, este capítulo encara a seguinte pergunta: até que ponto o TPI é capaz de mitigar a soberania estatal e contribuir para uma maior integração entre os atores internacionais, em prol de uma melhor proteção dos direitos humanos?

Estuda-se, assim, quanto da tentativa de instituir uma real cooperação entre os Estados, à época dos trabalhos preparatórios do Estatuto de Roma, realmente persistiu no texto final do documento que viria a criar o TPI. Diante do estabelecimento de tantos organismos internacionais ao longo do século XX (de que o TPI é mais um exemplo), os

---

<sup>230</sup> Em janeiro de 2007, eram 104 os Estados partes, segundo o sítio do TPI na Internet. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/statesparties.html>>. Acesso em: 11 de set. de 2007.

<sup>231</sup> TOSI, Giuseppe. Direitos humanos: reflexões iniciais. In: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2005, p. 39.

quais deixam entrever certa abdicação da soberania estatal no direito internacional atual, questiona-se até que ponto esse maior cosmopolitismo é de fato perceptível na prática.

Na atualidade, um grande defensor do cosmopolitismo, a ponto de advogar sua institucionalização, de tal modo que vincule os próprios governos em particular, é o filósofo Jürgen Habermas. Uma das maneiras de realizar tal institucionalização seria mediante uma jurisdição criminal internacional permanente<sup>232</sup>, por fim estabelecida a partir da entrada em vigor do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

O TPI de Haia, diferentemente dos demais tribunais internacionais criminais que lhe antecederam – como Nuremberg, Tóquio, o Tribunal para a ex-Iugoslávia e para Ruanda –, **tem um caráter permanente**, e está apto a julgar crimes que tenham sido cometidos após a entrada em vigor de seu estatuto.

Trata-se de mais um foro internacional que volta suas atenções ao indivíduo, que não somente possui direitos perante a comunidade mundial, mas também obrigações, as quais devem ser observadas independentemente da nacionalidade e do *status* funcional que ele detenha, assim como do local onde ele se encontre. A justificativa para tal “globalismo” está em que os crimes de jurisdição do TPI – genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão<sup>233</sup> –, em função de sua extrema crueldade, têm como vítima a humanidade em geral<sup>234</sup>, e não apenas pessoas específicas.

O que esse fenômeno tem de alvissareiro para pensadores como Habermas, tem de inquietante para outros, que vêem o universalismo dos direitos humanos e de instituições penais com desconfiança, por portar mais problemas do que benefícios<sup>235</sup>. Algumas das críticas sinalizam que os tribunais internacionais são comumente controlados pelas grandes potências, que impõem sua moral ao julgar.

À época da Conferência de Roma, houve propostas no sentido de instalar uma corte penal que efetivamente possuísse jurisdição universal sobre os mais graves crimes. Segundo esse princípio, o tribunal estaria apto a apreciar qualquer caso em que se

---

<sup>232</sup> HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, p. 201, 211.

<sup>233</sup> Art. 5º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998).

<sup>234</sup> ARENDT, Hannah. **Eichmann in Jerusalem**. A report on the banality of evil. New York: Penguin Books, 1982, p. 269-270.

<sup>235</sup> ZOLO, Danilo. A guerra como crime. **Verba Juris**, João Pessoa, ano 5, n. 5, p. 321-372, jan./dez. 2006.

verificasse a prática de um dos crimes previstos, independentemente do local do crime, ou da nacionalidade do criminoso ou da vítima. A simples condição de “sermos todos seres humanos<sup>236</sup>” legitimaria a jurisdição universal.

Foi a bancada liderada pela Alemanha e pelo Canadá que se posicionou a favor da universalidade da jurisdição. É bem verdade que os EUA inicialmente estavam dispostos a aceitar uma corte, com a condição, no entanto, de que ela jamais fosse de encontro a seus próprios interesses. Receosos de uma jurisdição genuinamente universal, os EUA ameaçaram diminuir sua participação em missões de paz caso essa proposta de fato vingasse. Na tentativa de manter o apoio dos EUA, a tese foi logo abandonada<sup>237</sup>.

Mas mesmo com as inúmeras concessões feitas pelos plenipotenciários, os EUA não aderiram ao Estatuto. Uma das fortes razões para isso era o receio de que os funcionários americanos integrantes de missões de paz, os *peacekeepers*, pudessem ser julgados pelo TPI<sup>238</sup>.

Apesar desse revés, o Estatuto foi aprovado por cento e vinte Estados, que por fim acordaram que a jurisdição poderia incidir desde que um dos seguintes critérios fosse observado (consubstanciados nos artigos 12 e 13 do Estatuto de Roma):

- 1) O Estado **de que o criminoso é nacional** é parte no Estatuto de Roma;
- 2) O Estado **onde o crime foi praticado** é parte;
- 3) O Conselho de Segurança da ONU denuncia ao Procurador do TPI um caso relacionado a qualquer Estado, seja ele parte ou não no Estatuto.

Note-se que os critérios são alternativos: basta que um deles se verifique, para que haja a possibilidade da competência do TPI.

Para que esses três critérios possam realmente dar ensejo à abertura de um processo no TPI, contudo, necessário se faz que o Estado que tem jurisdição sobre o caso **não tenha** “**vontade** de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou **não tenha capacidade** para o fazer<sup>239</sup>”. O TPI não deve ser encarado, pois, como um substituto das

---

<sup>236</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 256.

<sup>237</sup> *Idem*, p. 350.

<sup>238</sup> ZWANENBURG, Marten. The statute for an International Criminal Court and the United States: peacekeepers under fire? **European Journal of International Law**, Oxford, v. 10, n. 1, p. 126, 1999.

<sup>239</sup> Art. 17, 1, a, do Estatuto de Roma (destaques da autora).

jurisdições nacionais, mas segue o princípio da **complementaridade**, devendo julgar quando há omissão ou incapacidade das ordens internas em fazê-lo. No caso de falha comprovada dessas instâncias, então a atuação do TPI deve incidir, em consonância com um dos três critérios mencionados.

O primeiro critério – o da competência pessoal, já tratado na dissertação – segue o sistema vestfaliano, na medida em que faz depender da **nacionalidade do criminoso** uma eventual investigação no âmbito do TPI. Ocorre que os crimes tratados no Estatuto de Roma são, via de regra, cometidos por quem detém poder político, já que dependem de certo aparato institucional a dar sustentação para a sua prática<sup>240</sup>. E esses agentes políticos geralmente agem sob o manto da soberania estatal e não se mostram dispostos a aceitar a jurisdição do TPI. Segundo uma concepção mais cosmopolita, o paradigma nacionalista que caracteriza o direito internacional clássico e vestfaliano não é mais capaz de lidar com riscos globais que não respeitam fronteiras<sup>241</sup>, como é o caso de crimes de lesa humanidade, genocídio e guerras.

A adoção do segundo critério pelo art. 12, permitindo a jurisdição do TPI caso o Estado em cujo território o crime foi praticado seja parte no Estatuto – princípio da territorialidade – se revela de grande importância. Segundo esse critério, passa a ser possível que nacionais de um Estado avesso à jurisdição do TPI sejam julgados pela corte – e isso é um passo rumo a uma maior concretização de uma justiça global. Por exemplo, um cidadão iraquiano que cometa crimes contra a humanidade no território de um Estado que haja ratificado o Estatuto de Roma pode, sim, vir a ser julgado pela corte, não obstante o Iraque não ser parte do TPI. O mesmo pode ocorrer com nacionais de países como Irã, Coreia do Norte e Estados Unidos.

Intentou-se adicionar outro critério mais universalista, conforme o qual o Estado que efetuasse a mera captura de um criminoso estaria legitimado a remetê-lo ao TPI, mas isso os EUA não aceitaram de forma alguma e foi então que se ameaçou reduzir o quantitativo das tropas americanas nas operações de paz pelo mundo<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> FINE, Robert. Taking the 'ism' out of cosmopolitanism. An essay in reconstruction. **European Journal of Social Theory**, London-Thousand Oaks, v. 6, n. 4, p. 452, 2003.

<sup>241</sup> *Idem*, p. 454.

<sup>242</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 369.

O terceiro critério apto a ensejar a jurisdição do TPI é o mais direto por não estabelecer qualquer vínculo entre o caso a ser investigado e um Estado parte no Tratado: o Conselho de Segurança da ONU pode decidir por averiguar qualquer suspeita, não importando o local onde o crime foi cometido ou a nacionalidade de quem o cometeu (art. 13, “b”, do Estatuto).

Essas tentativas de adotar critérios mais cosmopolitas na primeira corte penal internacional permanente da história justificam-se em função de que os crimes em questão são sempre cometidos, como já se enfatizou agora, por quem detém poder político. Aí reside o problema, pois um Estado que quer proteger seus agentes não mostra disposição para aceitar a instituição de um tribunal penal internacional e a probabilidade de a impunidade persistir, caso não se apliquem critérios mais universalistas, é grande.

É interessante e irônico ressaltar que, se a crise do Kosovo tivesse ocorrido após a entrada em vigor do TPI, provavelmente não teria havido o indiciamento de Milošević, seja porque a Iugoslávia, sob seu governo, não teria ratificado o Tratado de Roma, seja porque o Conselho de Segurança ficaria paralisado para oficializar a comunicação ao Procurador, nos termos do Capítulo VII, em função do provável veto da China e da Rússia<sup>243</sup>.

Por ser uma corte permanente, ao contrário dos tribunais penais internacionais anteriores, constituídos *ex post facto* em face de situações específicas de violações aos direitos humanos, o TPI busca auferir uma carga de juridicidade maior do que seus predecessores, e assim contribuir para o estabelecimento de uma situação mais cosmopolita, o que

significa que as violações aos direitos humanos não são julgadas e punidas imediatamente sob pontos de vista morais, mas sim perseguidas como ações criminosas no âmbito de uma ordem jurídica estatal – e segundo procedimentos jurídicos institucionalizados. É justamente a formalização jurídica da condição natural entre os Estados que oferece defesa em face de uma diferenciação e autonomização moral do direito e é ela que garante aos réus, mesmo nos casos hoje relevantes de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade, total direito de defesa, ou seja, defesa contra uma discriminação moral que se imponha sem mediações<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 445.

<sup>244</sup> HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, p. 217-218.

## ***5.2. Realismo político no Tribunal Penal Internacional.***

Apesar das mencionadas tentativas de minimizar a impunidade no cenário internacional, a versão final do Estatuto de Roma deixa o TPI **extremamente dependente da vontade dos Estados em fazê-lo funcionar.**

Embora ultimamente se tenha percebido um sensível aumento na integração entre os diversos atores mundiais, permanece claro que a época em que se presenciará um TPI efetivamente supranacional ainda está distante. Como já dito, o Estatuto de Roma aplica-se aos Estados-partes; somente na hipótese de o Conselho de Segurança aquiescer, poderá um caso ser investigado de maneira totalmente independente do local do crime e da nacionalidade de quem o cometeu. Ou seja, apenas dessa forma poderá o Estatuto de Roma ser aplicado em qualquer lugar do globo.

Outrossim, verifica-se que nem mesmo esse sistema está apto a funcionar corretamente. Em função de uma série de restrições permitidas pelo próprio Estatuto de Roma, haverá casos em que até os crimes cometidos nos Estados-partes ou por seus nacionais não serão passíveis de julgamento pelo TPI.

O art. 12 do Estatuto de Roma, ao estabelecer as condições prévias ao exercício da jurisdição, procurou conciliar a proposta dos EUA e de seus aliados, que queriam um TPI passível de total controle pelo Conselho de Segurança – para vetar qualquer procedimento que contrariasse seus interesses –, com as dos demais países, que desejavam conceder aos Estados partes um poder de agir independentemente dos desígnios dos cinco membros permanentes do principal foro executivo mundial.

Mas essa intenção conciliatória acabou cerceada por outros dispositivos encontrados no texto do Estatuto, que revelam o sistema vestfaliano que persiste nas relações internacionais.

O realismo político, a mais antiga teoria das relações internacionais<sup>245</sup>, evidencia o caráter anárquico do sistema internacional, que, diferentemente da ordem doméstica dos Estados, não se sujeita a qualquer instância normativa superior que detenha o monopólio da força. Por isso o que prevalece nas relações internacionais, segundo essa

---

<sup>245</sup> REGIS, André. **Intervenções nem sempre humanitárias.** O realismo nas relações internacionais. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2006, p. 104.

perspectiva, é uma competição entre os Estados soberanos, que tentam proteger suas identidades e garantir seu poder e sua segurança em um ambiente de desconfiança mútua<sup>246</sup>. Assim, como não há qualquer autoridade legal ou moral acima dos Estados soberanos, o que se percebe é apenas um jogo de interesses e poder.

Conquanto o Estatuto de Roma constitua inegável conquista para o direito internacional, é possível nele perceber certos dispositivos normativos que deixam espaço para que cada Estado – mesmo aqueles que apóiam o TPI – exercite sua desconfiança em relação a uma corte para cujo funcionamento é crucial o espírito de cooperação entre os atores internacionais.

Os mais importantes desses **dispositivos anticosmopolitas** merecem análise mais de perto.

É bem verdade que o art. 13 permite a abertura de uma investigação com base na denúncia de um Estado-parte; no entanto, pode-se questionar até que ponto será efetiva tal previsão, na medida em que parece difícil que Estados que possuam força política escassa sejam capazes de delatar outros mais poderosos. Especialmente se o Conselho de Segurança da ONU não estiver disposto a propor a abertura de tal inquérito. Ao se levar em consideração que dois dos cinco membros permanentes de tal órgão não apóiam o TPI – EUA e China –, então se pode concluir que os impasses serão frequentes e que **a possibilidade de denúncia pelo CS/ONU**, a princípio apta a atingir qualquer país do globo, não é tão direta quanto possa parecer.

O Procurador / Promotor do TPI, além dos Estados-partes e do CS/ONU, também pode, *proprio motu*, iniciar a investigação de um caso. Contudo, outra crítica que pode ser feita ao Estatuto é que **essa iniciativa é limitada**, na medida em que está sujeita à autorização do “Juízo de Instrução”, conforme o art. 15, 3 do Estatuto. Trata-se de órgão composto por três juízes do TPI (em certos casos, por apenas um juiz)<sup>247</sup>, com poderes discricionários que podem chegar a inviabilizar o início do processo para uma melhor apuração dos fatos. Percebe-se, portanto, a ausência de uma Procuradoria forte e

---

<sup>246</sup> KRELL, Gert. **Weltbilder und Weltordnung**. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 2003, p. 166.

<sup>247</sup> Art. 39, 2, b, iii.

independente, cuja autonomia resta prejudicada, não somente do ponto de vista político, mas também do jurídico.

Uma terceira previsão normativa que demonstra a prevalência do modelo realista no direito penal internacional é o art. 124 do Estatuto. Muito embora não sejam admitidas reservas por parte dos Estados signatários – ou seja, para que possam integrá-lo, devem aceitar o inteiro teor do Estatuto –, o art. 124 se revela como uma exceção à regra geral: prevê que um Estado-parte, se assim desejar, declare unilateralmente que “durante um período de sete anos a contar da entrada em vigor do Estatuto no seu território, não aceitará a competência do Tribunal” com relação aos crimes de guerra. Ou seja, se o Estado em questão se dispuser a apoiar o Estatuto, mas, em função de seu próprio envolvimento em uma guerra, rejeitar a aplicação do direito penal internacional em seu território ou a seus nacionais, **pode efetuar dita declaração para assim se eximir da jurisdição do TPI.**

Os representantes dos Estados Unidos ainda tentaram incluir uma norma semelhante com relação aos crimes contra a humanidade, mas, ao menos quanto a isso, a Conferência de Roma não cedeu.

Outro exemplo a minar a plena aplicação do Estatuto é o **direito de retirada**, previsto no art. 127. A forma como foi regulamentado permite que o Estado que deseje retirar-se do Estatuto pode fazê-lo mediante simples notificação ao Secretário Geral da ONU, cujo recebimento produzirá plenos efeitos após um ano. Pode-se dizer que o direito de retirada, assim, acaba por permitir um “direito” de planejar atrocidades: a expectativa de que em apenas um ano o Estado possa se ver livre da ameaça da jurisdição do TPI vai de encontro à necessidade de punir violações aos direitos humanos.

Um quinto preceito merece atenção. Optou-se por permitir a competência do TPI apenas após a entrada em vigor do Estatuto no Estado-parte (art. 11, 2). Ou seja, o TPI só pode exercer sua jurisdição em determinado Estado com relação aos **crimes cometidos após aquele Estado haver aderido ao Estatuto.** Por exemplo, se foram cometidos crimes de lesa-humanidade entre 2002 (data da entrada em vigor do TPI) e a data da ratificação do Estatuto pelo Estado cujos nacionais são suspeitos, o TPI não terá jurisdição, em decorrência da limitação *ratione temporis*.

Como salienta Santiago Villalpando, caso se houvesse preferido permitir a competência do TPI também para crimes cometidos **antes da ratificação** por um determinado Estado, estar-se-ia de plena consonância com os ditames do direito internacional. Isso porque: “os Estatutos não ‘criam’ os crimes que definem, estes já existiam no direito internacional. A incriminação de determinadas condutas procede das normas internacionais em vigor no momento dos fatos e não dos Estatutos enquanto tais”<sup>248</sup>.

Dessa forma, para Villalpando, foi lícito que o Tribunal para a ex-Iugoslávia tivesse jurisdição sobre crimes praticados a partir de 1991, muito embora seu Estatuto só tenha sido adotado em 1993. O Tribunal para Ruanda também aplicou raciocínio semelhante. O Estatuto de Roma, ao contrário, houve por bem instituir mais uma limitação a sua competência.

Um último dispositivo do Estatuto de Roma, que atenta bastante contra um maior globalismo no direito internacional dos direitos humanos é o art. 16. Com base nesse texto é possível o **adiamento do inquérito ou do processo criminal** que estiverem tramitando no TPI. Para tanto, basta que o Conselho de Segurança edite uma resolução a respeito, cujos termos podem impedir o início de determinadas investigações. E mesmo após iniciados os procedimentos, pode seu curso ser bloqueado, caso haja consenso entre os cinco membros permanentes. Devendo inicialmente possuir eficácia durante 12 meses, tal resolução pode ser renovada *ad aeternum*, o que resulta na possibilidade de um **adiamento indefinido** dos procedimentos no TPI.

Não se fala aqui de meras possibilidades: resoluções já foram adotadas com fulcro no art. 16, para resguardar os interesses do CS/ONU. A resolução 1422, de 2002, bastante criticada por juristas internacionalistas e diversas organizações não-governamentais<sup>249</sup>, prescrevia que, em surgindo um caso que envolvesse membros que integraram operações

---

<sup>248</sup> VILLALPANDO, Santiago. Los tribunales penales internacionales. Los tribunales de la ex Yugoslavia y Ruanda. El Estatuto de Roma para un Tribunal Penal Internacional. *In*: VILLALPANDO, Waldo. **De los derechos humanos al derecho internacional penal**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 294.

<sup>249</sup> ANISTIA INTERNACIONAL. International Criminal Court: Security Council must refuse to renew unlawful Resolution 1422. **AI Index: IOR 40/008/2003**. Declaração feita em 1º de mai. de 2003. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/library/index/engIOR400082003?Open&of=eng-393>>. Acesso em: 20 de set. de 2007. Também HUMAN RIGHTS WATCH. **The ICC and the Security Council: resolution 1422. Legal and policy analysis**. Disponível em: <<http://www.hrw.org/campaigns/icc/docs/1422legal.htm>>. Acesso em: 25 de set. de 2007.

das Nações Unidas, oriundos de Estados que não fizessem parte do Estatuto de Roma, o TPI, por um período de doze meses (desde 1º de julho de 2002), não estaria autorizado a proceder com qualquer investigação a respeito de tal caso, a não ser que o Conselho de Segurança decidisse de modo contrário.

Incentivada pelos EUA, a adoção da resolução 1422 visava conferir imunidade de jurisdição aos *peacekeepers* participantes de missões da ONU. Os EUA temiam que seus *peacekeepers* fossem acusados da prática de crimes contra a humanidade ou crimes de guerra, e que por isso pudessem ser levados a julgamento pelo TPI. No ano seguinte, a resolução 1487 cumpriu com a tarefa de renovar tais termos por mais um ano.

Pode-se aduzir que o caráter complementar do Estatuto de Roma faz com que seja bastante difícil, se não impossível, que um funcionário de uma missão de paz seja julgado pelo TPI<sup>250</sup>.

Diante das falhas apontadas no Estatuto de Roma e em outros textos jurídicos de jurisdição internacional, ressaltam as convicções do realismo político, bem exemplificadas pela afirmação de que “a única função que as instituições internacionais hoje parecem ser capazes de desenvolver (...) é de adaptação e de legitimação do poder dominante<sup>251</sup>”. Como ainda se faz presente o modelo vestfaliano, em que cada Estado soberano decide a sua forma de cooperar (ou não) com o direito internacional, o TPI parece não ter tanta força para punir as graves violações aos direitos humanos, recorrentemente praticadas em todo o mundo.

### ***5.3. O Tribunal Penal Internacional como restrição à jurisdição exclusiva do Estado remetente: mais uma instância a resguardar os direitos humanos.***

Diante de tudo isso, infere-se que aqueles que duramente criticam o globalismo penal e a internacionalização dos direitos humanos, na verdade, não têm tanto a temer.

---

<sup>250</sup> CANTARELLI, Margarida. Os delitos praticados por militares integrantes de operações de paz. **Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, n. 11. Recife: TRF 5ª Região, 2006, p. 74-75.

<sup>251</sup> ZOLO, Danilo. A guerra como crime. **Verba Juris**, João Pessoa, ano 5, n. 5, p. 330, jan./dez. 2006.

Isso porque os políticos e diplomatas das superpotências permanecem ditando as regras do jogo<sup>252</sup>, de forma semelhante ao que se percebia durante a vigência do *jus publicum europeum*. Os anti-globalistas podem respirar aliviados, pois o TPI está longe de ser uma instância supranacional.

De fato, apesar das mudanças percebidas desde a segunda metade do século XX, ainda é o Estado soberano de Vestfália o centro do direito internacional dos direitos humanos.

Ainda que a função do Estatuto de Roma seja complementar as jurisdições internas de cada Estado, a forma como o TPI foi institucionalizado permite que haja casos em que **nem as instâncias internas dos Estados serão provocadas, tampouco o TPI terá jurisdição** para suprir essa falta. Assim, instaura-se uma zona de impunidade, que não pode persistir em uma sociedade efetivamente comprometida com a proteção dos direitos humanos.

Um TPI forte é, pois, de suma relevância para aumentar a vigilância internacional e, assim, inibir aqueles que atentam contra os direitos humanos, que passam a não ter onde se esconder. Trata-se de mais uma esfera, além das instituições internas de cada Estado, comprometida com a repressão a violações a direitos humanos e apta a agir quando o Estado não consegue cumprir com seu dever de proteger seus cidadãos. Nesse caso, deve haver o “deslocamento da responsabilidade do Estado de proteger seu povo para a comunidade internacional<sup>253</sup>”.

Além disso, essa internacionalização do direito penal significa avanços no sistema de extradição que por tanto tempo vigeu. Isso porque “embora, em plano teórico, possam abrigar regras dessa natureza, os tratados de extradição jamais se mostraram sensíveis aos problemas dos direitos humanos<sup>254</sup>”.

Esperam-se agora os desenvolvimentos no sentido da Conferência de Revisão do Estatuto, e algumas das questões aqui criticadas poderão ser modificadas, quiçá em prol de uma maior integração entre os atores internacionais.

---

<sup>252</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 370.

<sup>253</sup> REGIS, André. **Intervenções nem sempre humanitárias**. O realismo nas relações internacionais. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2006, p. 27.

<sup>254</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. Curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 210.

Em que pese o pessimismo de que muitos internacionalistas compartilham, a simples adoção de um Estatuto para um Tribunal Penal Internacional permanente já é um avanço, constituindo “um dos marcos mais significativos no desenvolvimento do direito internacional nas últimas décadas<sup>255</sup>”.

Os quatro casos atualmente em trâmite no TPI – envolvendo a República Democrática do Congo, Uganda, República Centro-Africana e Darfur, no Sudão – demonstram que a tutela de certos direitos pode ser garantida no âmbito internacional. Pelo menos enquanto os poderosos estiverem de acordo, diria o realismo. Mesmo com essas limitações políticas, porém, é dado empírico que o direito internacional e a justiça do TPI têm contribuído para mudar o quadro da impunidade, contrariando o ceticismo dogmático de posições mais realistas<sup>256</sup>.

O Estatuto de Roma é consequência histórica de um processo que vem se delineando desde o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os líderes nazistas foram sentenciados pelo Tribunal de Nuremberg. A diferença crucial é que o TPI tem um caráter nitidamente mais jurídico do que os tribunais internacionais que o antecederam, constituídos *ad hoc* e não sem razão tachados de impor a moral dos vencedores. (Além de não haverem resguardado com cautela os princípios *nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*.)

Segundo a tese aqui defendida, essa maior jurisdicização (*Verrechtlichung*) das relações internacionais contribui para um maior sucesso na proteção dos direitos humanos. Segundo o pensamento de Martti Koskenniemi, a positivação formal das regras jurídicas precisa ser a via para coordenar as diversas relações de poder<sup>257</sup>.

O TPI, portanto, significa um progresso em relação aos tribunais internacionais *ex post facto* que o antecederam. Apesar das falhas do Estatuto de Roma, é indubitável que o TPI possui grande relevância histórica para a proteção global dos direitos humanos, inclusive porque vários países envidaram esforços para que seu direito interno permitisse

---

<sup>255</sup> LEISTER, Margareth Anne. A justiça criminal internacional. In: BITTAR, Eduardo C. B.; FERRAZ, Anna Candida da Cunha (Orgs.). **Direitos humanos fundamentais: positivação e concretização**. Osasco: EDIFIEO, 2006, p. 105.

<sup>256</sup> ZOLO, Danilo. Una crítica realista del globalismo jurídico desde Kant a Kelsen y Habermas. **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, Granada, n. 36, p. 218, 2002.

<sup>257</sup> KOSKENNIEMI, Martti. International law in Europe: between tradition and renewal. **European Journal of International Law**, Oxford, v. 16, n. 1, p. 123, 2005.

a jurisdição da corte, como é o caso do Brasil<sup>258</sup>. Percebe-se, pois, uma sensível abdicação de parte (ainda que pequena) da soberania estatal em prol de um direito mais cosmopolita e de menos impunidade na sociedade internacional.

---

<sup>258</sup> A Emenda Constitucional nº 45/2004 inseriu o parágrafo 4º ao art. 5º da Constituição Federal, que determina a submissão do Brasil “à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”.

## **CAPÍTULO SEXTO – CONCLUSÕES: POSITIVAÇÃO, PREVENÇÃO E REPRESSÃO.**

Diante do exposto, o mínimo que se pode inferir é que a instituição de missões de paz precisa passar por uma reformulação, tanto no que se refere aos seus objetivos quanto no emprego competente de meios para atingi-los. Esta conclusão pretende, conforme prometido, sugerir caminhos para tal aprimoramento.

Lembre-se a propósito, em ênfase talvez desnecessária, a inseparabilidade entre teoria e prática: só com a acuidade que uma visão teórica pode ter desses conflitos é que as decisões e medidas a serem implementadas para seu controle vão adquirir a tão almejada possibilidade de eficácia real. É parte da razão humana construir expectativas sobre o futuro e projetar eventuais estratégias para lidar com seus conflitos. Isso constitui a teoria, por isso toda prática segue uma teoria.

Não se cairá aqui na tentação de criticar as missões de paz enquanto instituição, pois não se pretende defender sua extinção por completo; de forma alguma. Apesar das inúmeras disfunções, as mais importantes apontadas nesta dissertação, trata-se de mecanismo que em muito pode contribuir para a reconstrução de sociedades que invariavelmente dependem de auxílio externo.

Há necessidade de aprimorar o sistema dessas missões em **três frentes específicas**: a) positivação de regras; b) monitoramento e prevenção; c) responsabilização e repressão de violações cometidas pelas forças de paz. Essas frentes não constituem compartimentos estanques, mas precisam ser entendidas em estreita interação, pois sem sua ação combinada não será conseguida a eficiência necessária. Assim é que a positivação fornece validade às atividades intervencionistas, legitimando-as perante a comunidade internacional, enquanto a repressão fornece efetividade e credibilidade às normas positivadas. No mesmo sentido, sem prevenção e monitoramento não haverá repressão que seja suficiente.

A isso subjaz a convicção de que um dos maiores problemas enfrentados pelo sistema internacional diz respeito à real capacidade de as organizações internacionais interferirem no comportamento dos Estados e de outros atores, isto é, a questão da efetividade ou eficácia social do direito internacional.

Em primeiro lugar, então, é necessário que haja **regras válidas e legítimas**, disciplinando o mais inequivocamente possível as competências, os limites e as sanções para eventuais violações. Mesmo que a validade e a até a legitimidade das regras não sejam suficientes sem a efetividade, o sistema da legislação internacional pode ser sempre aperfeiçoado, assim como as instituições por ele criadas para reforço do direito posto. Apesar dos muitos textos legais existentes, fala-se por exemplo na necessidade de uma “carta de direitos referente às operações de paz”, assim como na criação de um *Ombudsman* da ONU<sup>259</sup>.

Em segundo lugar, a estratégia não se pode reduzir à elaboração de normas tecnicamente viáveis e eticamente desejáveis, pois a positivação de textos legais tem sido a frente mais atuante. Tampouco se pode investir apenas em efetivar medidas de punição aos infratores, mas urgem também medidas de **prevenção** quanto à ocorrência de futuros casos de violação aos direitos humanos.

Para que seja possível a prevenção é essencial o **monitoramento** atento dos principais focos de problemas, criando uma rede de informação que só funcionará devidamente com a integração e cooperação da população local. Para obter esse apoio indispensável, é também essencial o treinamento e educação dos militares e funcionários nos preceitos do direito internacional humanitário, com a disseminação de uma cultura que não tolere o tipo de conduta descrito ao longo da dissertação. Ou seja: a população local tem que ser informada de seus direitos fundamentais e, conectada a essa prevenção educacional, um sistema local de denúncias lhe deve ser facilitado, sempre visando a efetividade da proteção.

Os Estados devem, segundo o “direito de Genebra”, formar suas forças armadas segundo os preceitos do DIH. Devem incluir o estudo do DIH nos programas de instrução militar e, se possível, também civil<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 538, dez. 2006.

<sup>260</sup> Cf. **art. 47** da Convenção I de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha; **art. 48** da Convenção II de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar; **art. 127** da Convenção III de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra; **art. 144** da Convenção IV de Genebra relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra; **art. 83** do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais; **art. 19** do

Os casos de exploração sexual são especiais e demandam medidas preventivas específicas. Como se não bastasse as complexidades que invariavelmente envolvem qualquer missão de paz, os recentes relatos de exploração e abuso sexuais cometidos por *peacekeepers* são mais um indicativo de que o sistema de intervenções humanitárias deve ser modificado, para se tornar o mais previsível possível. Uma medida de prevenção é levar mais mulheres para participarem das missões, para que sejam inibidos certos comportamentos masculinos e haja mais identificação com a população local. E essas mulheres devem trabalhar também como chefes de missões (*heads of mission*) e em outras posições de liderança. Tais medidas já são consideradas fundamentais também para outras organizações internacionais, como a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa)<sup>261</sup>.

Outra medida eficiente no monitoramento é estabelecer um mecanismo investigativo profissional permanente para averiguar casos complexos de má conduta. É recomendado também que os países que contribuem com tropas possuam cortes marciais *in loco*, com atribuições bem definidas, pois isso facilita o acesso às provas e às vítimas.

Além disso, esforços têm que ser envidados no sentido de tornar a vida nas missões menos difícil para os envolvidos. Isso implica investimentos em infra-estrutura de todos os lados, uma tarefa que demanda planejamento extremamente complexo.

A **responsabilidade dos comandantes** na aferição de quaisquer atos ilícitos também precisa ser levada em consideração. Aqueles que se empenharem em resolver o problema da exploração sexual serão recompensados, enquanto que aqueles que falharem serão afastados.

De acordo com o direito internacional atual, aquele que está no comando é responsabilizado pelos crimes cometidos por soldados, policiais e paramilitares a ele submetidos, assim como se souber de atos criminosos, mas falhar em tomar as medidas necessárias para impedi-los ou puni-los<sup>262</sup>. Aliada à **responsabilidade de proteger** deve

---

Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais .

<sup>261</sup> STEINBERG, Donald. Peace missions and gender equality: ten lessons from the ground. **OSCE Round Table on Gender and Security, Vienna, Austria**. 11 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6011&l=1>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

<sup>262</sup> ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002, p. 455.

estar a **responsabilidade de responder** por abusos aos direitos humanos. Verificam-se, portanto, dois sentidos da palavra responsabilidade. De nada adianta substituir a noção de “direito de intervir” por “responsabilidade de proteger” se esta pode ser exercida irresponsavelmente. Trata-se de garantir uma responsabilidade de proteger “responsável”.

Se for concluído que um membro do contingente cometeu atos de exploração sexual, o país de origem do agente deve concordar em remeter o caso ao tribunal nacional competente para o processamento do feito, além de relatar o desenrolar dos acontecimentos ao Secretário-Geral. As medidas de punição contra os funcionários que violarem as normas podem incluir, ainda, suspensão sem vencimentos.

Não se pode esquecer, a propósito, da **responsabilidade financeira**, quando, por exemplo, os boinas azuis engravidam as mulheres das quais abusaram e as abandonam ao retornar a seu país de origem. O problema desses *peacekeeper babies* não pode ser olvidado.

Os Estados precisam se responsabilizar em garantir que os atos de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, incluindo aqueles relativos à violência sexual cometida contra mulheres e crianças, não fiquem impunes<sup>263</sup>. Se o Estado falhar, o TPI pode ser a jurisdição complementar.

Espera-se que a ONU pressione para que o Estado remetente conduza a investigação quando da repatriação de seus *peacekeepers* acusados de violações aos direitos humanos. Talvez o Ministério Público de cada país pudesse participar das investigações no âmbito do OIOS, como propôs a África do Sul em relatório do Secretário Geral da ONU já analisado<sup>264</sup>. Por fim, lembre-se que não são apenas os funcionários da ONU os responsáveis por violações aos direitos humanos e que os Estados comprometem-se a punir todos os grupos responsáveis por violações.

Chame-se atenção aqui também para a tese da **responsabilidade também subjetiva**, estendendo ao plano internacional a orientação do direito penal nacional no sentido de que há crime qualificado e agravante decisiva quando o crime é praticado por

---

<sup>263</sup> MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 534, dez. 2006.

<sup>264</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission**. Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. p. 13. Disponível a partir de: <<http://documents.un.org>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

quem tem obrigação de proteger. Logo, a responsabilidade e a pena serão maiores, como numa “omissão qualificada de socorro”.

Indispensável é também uma política de “desarmamento, desmobilização e reintegração” (DDR) em áreas instáveis que sejam alvo de uma operação de paz. A redução do número de armas nas mãos da população é uma medida fundamental para contornar situações de pós-conflito, com a desmobilização dos aparatos militares e o gradual retorno dos ex-combatentes à vida civil até sua completa reintegração à sociedade, o que somente se consegue mediante forte engajamento de todos os componentes da força de paz e da sociedade civil local. Esses ex-combatentes precisam ser persuadidos de que a vida em paz é mais desejável do que a guerra.

Assinale-se que a proteção dos direitos humanos e a concretização do direito internacional humanitário se realizam por instrumentos que facilitam a promoção, o controle e a garantia dos direitos em tela. Enquanto a promoção se preocupa em estimular a adoção de novos direitos e aperfeiçoar os já existentes, o controle pretende verificar o grau de respeito que os Estados a eles devotam. Já a garantia se revela na criação de um órgão jurisdicional para atuar, se necessário, contra o Estado na defesa dos cidadãos que tiveram os direitos violados<sup>265</sup>. Novamente a relação da validade com a eficácia social.

No que tange às intervenções humanitárias, o ideal seria o delineamento de um sistema em que fossem traçados parâmetros previsíveis, “estabelecidos e aceitos por todos e que, sobretudo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas tivesse a capacidade de garantir<sup>266</sup>”. Por mais que isso possa soar um tanto utópico, o debate deve continuar até que progressos sejam percebidos, por menores que sejam.

Como não há um regramento geral no sistema das Nações Unidas sobre missões humanitárias e nem ao menos a menção ao termo *peacekeeping* na Carta da ONU, é a casuística – e a *Realpolitik* – que define o momento em que deve ser enviada uma força de paz, assim como seu mandato.

O direito internacional só será plenamente direito, diferenciando-se da política, deixando de ser um direito *in fieri*, quando houver coercitividade, a possibilidade real de

---

<sup>265</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 262.

<sup>266</sup> REGIS, André. **Intervenções nem sempre humanitárias: o realismo nas relações internacionais**. João Pessoa: Editora Universitária / UFPB, 2006, p. 155.

serem **efetivamente coagidos** os transgressores de suas normas. Como corolário, ressalte-se a tese da conveniência de uma força internacional com capacidade de exercer essa coação, sem forças nacionais acima dela, pois, como disse Maquiavel, “entre um armado e um desarmado não há proporção nenhuma, nem é razoável que quem estiver armado obedeça, de boa vontade, a quem estiver desarmado e que o desarmado se sinta seguro entre servidores armados<sup>267</sup>”.

Além de tudo, a cidadania internacional é uma questão de interesse nacional. Como as crises ultrapassam fronteiras – caso do terrorismo, do fluxo de refugiados, do tráfico de entorpecentes –, é do interesse de cada país envidar esforços para resolver tais problemas, mesmo que seja em benefício de seu próprio interesse não por motivos estritamente humanitários<sup>268</sup>.

O problema principal em relação aos direitos humanos, assim, não é sua fundamentação (legitimidade), mas sim, sua positivação e proteção<sup>269</sup>. A responsabilidade de proteger, materializada em missões humanitárias, pode ser vista como uma tentativa de conferir essa proteção, seguindo pressupostos cosmopolitas e visando a ampliar o conceito de cidadania. Mas enquanto o sistema de intervenções humanitárias ainda estiver permeado de falhas, exagerando na força utilizada, sofrendo denúncias de abusos cometidos por seus funcionários, não se poderá falar em real cumprimento da responsabilidade de proteger e tampouco em cosmopolitismo ou cidadania mundial.

No entanto, a experiência deve servir ao futuro, e a luta por uma civilização mais humanizada pode conduzir a que toda pessoa tenha, finalmente, “direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos” na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 “possam ser plenamente realizados<sup>270</sup>”.

É importante ressaltar, ainda, o seguinte argumento:

O desarmamento [...] só poderá ocorrer quando a organização internacional mundial se fortalecer e possuir força suficiente para aplicar sanções eficazes

---

<sup>267</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Com as notas de Napoleão Bonaparte. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 95.

<sup>268</sup> EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. Responsibility to protect. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 6, p. 109-110, nov./dez. 2002.

<sup>269</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 43.

<sup>270</sup> Art. 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

aos violadores da ordem jurídica internacional. Quando isto ocorrer, haverá um desarmamento natural, vez que o Estado não necessitará mais de armas para a sua vida externa<sup>271</sup>.

Diante do exposto é mais que lógico que as normas de direito internacional, além da validade que muitas já possuem, **necessitam de efetividade**. E se a soberania estatal impedir uma maior efetividade a determinadas normas internacionais de direitos humanos, a jurisdição internacional precisa se impor, atribuindo-se pleno vigor ao princípio da complementaridade, nos moldes do Estatuto de Roma para o Tribunal Internacional e de outros tribunais internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Pode-se prescindir da supra-nacionalidade. A complementaridade, se eficaz, supre as expectativas lançadas no direito internacional. O problema é que nem sempre se respeita tal complementaridade.

Quando não há validade interna de normas de *jus cogens*, deve ser, portanto, a aplicação da norma internacional. Porque toda infração a normas de *jus cogens* deve ser responsabilizada, sofrer coação eficaz: daí o sentido de sua denominação.

De maneira similar, se, por outro lado, há **validade** interna das normas de *jus cogens*, mas não há **efetividade**, deve ser também a aplicação da norma internacional. Isso pelo mesmo motivo anterior: toda infração a normas de *jus cogens* tem que ser responsabilizada, porque a eficácia da norma de *jus cogens* é por definição garantida, senão pelos meios internos, então pelos meios internacionais previstos. Se o direito interno prevê a responsabilização, mas falha em garanti-la, ou seja, se há norma válida interna, mas não há eficácia, então o Estado deve remeter o processamento do caso em questão para o sistema internacional.

Um último problema, de caráter mais filosófico, diz respeito à **autoridade do direito internacional** em um mundo ainda dominado pelos interesses dos Estados soberanos constituídos na modernidade ocidental.

A superioridade da lei já há muito se tornou crucial para a democracia e o Estado de direito e não seria diferente para o direito internacional, e isso inclusive para os próprios representantes do poder político: “De fato, quem não poderia se autorizar a infringir as leis, quando o soberano, que deve promovê-las, impô-las e aplicá-las, se dá a

---

<sup>271</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**, v. 2, 15. ed. Rio de Janeiro; São Paulo; Recife: Renovar, 2004, p. 1486-1487.

possibilidade de contorná-las, suspendê-las ou em todo caso não as aplicar a si mesmo?”<sup>272</sup>. Pois,

Segundo Vitória, o príncipe é sujeito não só às leis internas do Estado, mas também à lei das nações (*jus gentium*), que tem a validade de uma lei positiva. O mundo todo (*totus orbis*), *que em certo sentido é uma república*, tem o poder de promulgar leis justas e convenientes para todos os homens e essas compõem a lei das nações<sup>273</sup>.

Ferrajoli diz que Vitória não defende o direito internacional moderno como o *jus publicum europaeum* de Schmitt, para quem os Estados não estão subordinados a qualquer autoridade superior; na verdade, Vitória crê que não se pode desrespeitar o direito das gentes, pois ele possui autoridade sobre toda a humanidade<sup>274</sup>. Mas Tosi crê que essa interpretação de Ferrajoli é problemática. Na verdade,

Vitória não somente admite que, durante a batalha, o assassinato de alguns inocentes é inevitável, porque é impossível distinguir entre *nocentes* e *inocentes*, mas responde afirmativamente à questão se, numa guerra justa, seja lícito matar todos os culpados<sup>275</sup>.

Tudo para que o direito internacional **não seja** “para os Estados aquilo que para os indivíduos é o direito primitivo, baseado na autoproteção, ou seja, na lei do mais forte”<sup>276</sup>. O direito internacional, em especial o direito internacional humanitário, há de ser muito mais do que isso.

---

<sup>272</sup> FOUCAULT, Michel. **Os anormais** – Curso no Collège de France. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 116.

<sup>273</sup> KUNTZ, Rolf. Francisco de Vitória. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo: UNISINOS, 2006, p. 851.

<sup>274</sup> TOSI, Giuseppe. Guerra e direito no debate sobre a conquista da América (século XVI). **Verba Juris**, João Pessoa, ano 5, n. 5, p. 305, jan./dez. 2006.

<sup>275</sup> *Idem*, p. 307.

<sup>276</sup> LOSANO, Mario G. **Os grandes sistemas jurídicos**: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 135.

## REFERÊNCIAS.

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.

ANISTIA INTERNACIONAL. International Criminal Court: Security Council must refuse to renew unlawful Resolution 1422. **AI Index: IOR 40/008/2003**. Declaração feita em 1º de mai. de 2003. Disponível em:  
<<http://web.amnesty.org/library/index/engIOR400082003?Open&of=eng-393>>. Acesso em: 20 set. 2007.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. Os procedimentos especiais do sistema de direitos humanos das Nações Unidas. *In*: ALMEIDA, Guilherme de Assis de; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (coords.). **Direito internacional dos direitos humanos**. Instrumentos básicos. São Paulo: Atlas, 2007, p. 99-137.

ARENDDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. New York / London: Harcourt / Brace/ Jovanovich, 1973.

\_\_\_\_\_. **Eichmann in Jerusalem**. A report on the banality of evil. New York: Penguin Books, 1982.

ARENDDT, Hannah; JASPERS, Karl. **Briefwechsel**. 1926-1969. Herausgegeben von Lotte Köhler und Hans Saner. München / Zürich: Piper, 1993.

BALLWEG, Ottmar. Entwurf einer analytischen Rhetorik. *In*: SCHANZE Helmut; KOPPERSCHMIDT, Joseph (Hrsg.). **Rhetorik und Philosophie**. München: Wilhelm Fink, 1989, p. 229-247.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace**. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. UN Doc. A/47/277 - S/24111. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 22 nov. 2006.

BRONSON, Rachel. When soldiers become cops. **Foreign Affairs**, vol. 81, n. 6, p. 122-132, nov./dez. 2002.

BUERGENTHAL, T.; DOEHRING, K.; KOKOTT, J; MAIER, H. **Grundzüge des Völkerrechts**. Heidelberg: C.F. Müller, 2000.

CANTARELLI, Margarida. Os delitos praticados por militares integrantes de operações de paz. **Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, n. 11. Recife: TRF 5ª Região, 2006, p. 65-75.

CAREY, Henry F. ‘Women and peace and security’: the politics of implementing gender sensitivity norms in peacekeeping. **International Peacekeeping**, v. 8, n. 2, p. 49-68, Summer 2002.

COMUNIDADE SEGURA. **Exploração sexual infantil**: os números da vergonha. 12 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/MATERIA-exploracao-sexual-infantil-os-numeros-da-vergonha>>. Acesso em 20 dez. 2008.

DEEN, Thalif, Inter Press Service. **U.N. lacks muscle to fight sexual abuse in peacekeeping**. Disponível em: <<http://www.asiantribune.com/?q=node/12046>>. Acesso em: 23 out. 2008.

DEFENSE INSTITUTE OF INTERNATIONAL LEGAL STUDIES. **United Nations mandates and United Nations peace support operations**, ago. 2004. Disponível em: <[http://www.dsca.mil/Diils/mandates\\_module\(aug\\_04\).pdf](http://www.dsca.mil/Diils/mandates_module(aug_04).pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2008.

DIJKZEUL, Dennis. Old optimism and new threats. In: DIJKZEUL, Dennis (ed.). **Between force and mercy**. Military action and humanitarian aid. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 39-77.

DU PLESSIS, Max & PETE, Stephen. Who guards the guards? The ICC and serious crimes committed by United Nations peacekeepers in Africa. **African Security Review**, v. 13, n. 4. Cape Town: Institute for Security Studies: 2004, p. 5-16.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. Responsibility to protect. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 6, p. 99-110, nov./dez. 2002.

FINE, Robert. Taking the ‘ism’ out of cosmopolitanism. An essay in reconstruction. **European Journal of Social Theory**, London-Thousand Oaks, v. 6, n. 4, p. 451-470, 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. Mercenários no Iraque se igualam a EUA. Contingente de “soldados privados”, mais bem equipado e com salário maior, já é quase tão grande quanto a tropa oficial. *In*: **Mundo**. 20 maio 2007.

FOLHA ONLINE. **Grupo acusa tropas brasileiras de abusos no Haiti**. 16 nov. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u48115.shtml>>. Acesso em: 9 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **ONU e Bill Clinton advertem para futuro incerto do Haiti**. 9 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u531897.shtml>>. Acesso em: 9 mar. 2009.

FOUCAULT, Michel. **Os anormais** – Curso no Collège de France. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FRAILE ORTIZ, Maria. **El significado de la ciudadanía europea**. Madrid: CEPC, 2003.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz** (De Juri Belli ac Pacis). Introdução de António Manuel Hespanha, trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, 2. vols.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

HART, Herbert L. A. **Il concetto di diritto**. Torino: Einaudi, 2002.

HARVARD LAW STUDENT ADVOCATES FOR HUMAN RIGHTS & CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. **Mantendo a paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso. Mar. 2005. Disponível em:  
<<http://www.global.org.br/haitiportuguese.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

HASPEL, Michael. **Friedensethik und humanitäre Intervention**. Der Kosovo-Krieg als Herausforderung evangelischer Friedensethik. Neukirchen-Vluyn: Neukirchener, 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOWLAND, Todd. Peacekeeping and conformity with human rights law: how MINUSTAH falls short in Haiti. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 462-476, dez. 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The ICC and the Security Council: resolution 1422**. Legal and policy analysis. Disponível em:  
<<http://www.hrw.org/campaigns/icc/docs/1422legal.htm>>. Acesso em: 25 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **US: First verdict for overseas torture**. Decision in trial of ex-liberian president's son significant for justice. 30 out. 2008. Disponível em:  
<<http://hrw.org/english/docs/2008/10/30/usdom20108.htm>>. Acesso em: 31 out. 2008.

\_\_\_\_\_. **Charles "Chuckie" Taylor, Jr.'s Trial in the United States for Torture Committed in Liberia**. Disponível em:  
<<http://hrw.org/english/docs/2008/09/23/usdom19875.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977.** Disponível em: <<http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=470&ps=P>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Legality of the threat or use of nuclear weapons, Advisory Opinion. **I.C.J. Reports.** 8 jul. 1996, p. 226.

\_\_\_\_\_. Difference relating to immunity from legal process of a special rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion. **I.C.J. Reports.** 29 Apr. 1999, p. 62.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **The states parties to the Rome Statute.** Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/statesparties.html>>. Acesso em: 11 set. 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Haiti 2009: stability at risk. **Crisis Group Latin America and Caribbean Briefing**, n. 19. 3 mar. 2009.

KAFKA, Franz. Ein Hungerkünstler. In: KAFKA, Franz. **Das Urteil** und andere Erzählungen. Frankfurt am Main: Fischer Taschenburg Verlag, 2004, p. 167-181.

KANT, Immanuel. **Zum ewigen Frieden.** Ein philosophischer Entwurf. Stuttgart: Reclam, 1986.

KOSKENNIEMI, Martti. International law in Europe: between tradition and renewal. **European Journal of International Law**, Oxford, v. 16, n. 1, p. 113-124, 2005.

KRELL, Gert. **Weltbilder und Weltordnung.** Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 2003.

KUNTZ, Rolf. Francisco de Vitória. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito.** São Leopoldo: UNISINOS, 2006, p. 851.

LEISTER, Margareth Anne. A justiça criminal internacional. *In*: BITTAR, Eduardo C. B.; FERAZ, Anna Candida da Cunha (Orgs.). **Direitos humanos fundamentais: positivação e concretização**. Osasco: EDIFIEO, 2006, p. 89-113.

LINDERFALK, Ulf. The effect of *jus cogens* norms: whoever opened Pandora's box, did you ever think about the consequences? **European Journal of International Law**, vol. 18, n. 5, p. 853-871, 2007.

LOSANO, Mario G. **Os grandes sistemas jurídicos: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus**. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Com as notas de Napoleão Bonaparte. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org.). **Coletânea de direito internacional**. Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 2 vols., 15. ed. Rio de Janeiro / São Paulo / Recife: Renovar, 2004.

MOZINGO, Joe. Crisis in Haiti: hundreds of bodies pile up in morgue. **Miami Herald**. 20 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.haiti-info.com/spip.php?article1796>>. Acesso em: 15 maio 2008.

MURPHY, Ray. An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel. **International Peacekeeping**, vol. 13, n. 4, p. 531-546, dez. 2006.

O GLOBO ONLINE. **Integrantes de organizações humanitárias e soldados da ONU abusam de crianças, diz entidade**. 27 mai. 2008. Disponível em: <[http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/integrantes\\_de\\_organizacoes\\_humanitarias\\_soldados\\_da\\_onu\\_abusam\\_de\\_crianças\\_diz\\_entidade-546522068.asp](http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/integrantes_de_organizacoes_humanitarias_soldados_da_onu_abusam_de_crianças_diz_entidade-546522068.asp)>. Acesso em: 27 mai. 2008.

\_\_\_\_\_. **Comandante brasileiro cobra de ONG casos concretos de abuso de crianças no Haiti.** 27 mai. 2008. Disponível em:

<[http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/comandante\\_brasileiro\\_cobra\\_de\\_ong\\_casos\\_concretos\\_de\\_abuso\\_de\\_crianças\\_no\\_haiti-546537438.asp](http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/27/comandante_brasileiro_cobra_de_ong_casos_concretos_de_abuso_de_crianças_no_haiti-546537438.asp)>. Acesso em: 27 mai. 2008.

PEACEWOMEN – Women's International League for Peace and Freedom. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/aboutpkwatch.html>>. Acesso em: 24 nov. 2006.

POWER, Samantha. **Chasing the flame.** Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: The Penguin Press, 2008.

QUÉNIVET, Noëlle. Lessons learned and applied? Post-conflict reconstruction: nation- or state-building in Iraq. *In*: FISCHER, Horst; QUÉNIVET, Noëlle. **Post-conflict reconstruction: nation- and/or state-building.** Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005, p. 9-20.

REBELO, Tamyá Rocha. As respostas no âmbito das Nações Unidas ao envolvimento de soldados da paz em atos de violência sexual. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** (CEDIN – Centro de Direito Internacional), v. 3, p. 32-67, jul./dez. 2008. Disponível a partir de: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume3/>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

REGIS, André. **Intervenções nem sempre humanitárias: o realismo nas relações internacionais.** João Pessoa: Editora Universitária / UFPB, 2006.

REUTERS. **Problema de Haiti é falta de proyectos, no dinero:** Brasil. 6 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.haiti-info.com/spip.php?article4611>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público.** Curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**. The struggle for global justice. New York: The New Press, 2002.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos**. A prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ROWE, Peter. Maintaining discipline in United Nations peace support operations: the legal quagmire for military contingents. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 5, n. 1. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 45-62.

RUPPENTHAL, Tailon. **Um soldado brasileiro no Haiti**. Depoimento a Ricardo Lísias. São Paulo: Globo, 2007.

SAVE THE CHILDREN. **No one to turn to**. The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008.

SCHNEIDER, Mark. Help Haiti keep drugs out of the country. *In: The Miami Herald*. 7 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5982&l=1>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou solidariedade? Dilemas da ordem internacional contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, 16 (2), p. 12-26, 2002.

SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de. Intervenção armada por razões humanitárias: vinho novo em odre velho? **Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito**. Mestrado e Doutorado. São Leopoldo: UNISINOS, 2002, p. 107-125.

STAHN, Carsten. Justice under transitional administration: contours and critique of a paradigm. *In: FISCHER, Horst; QUÉNIVET, Noëlle. Post-conflict reconstruction: nation- and/or state-building*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005, p. 141-167.

STEINBERG, Donald. Peace missions and gender equality: ten lessons from the ground. **OSCE Round Table on Gender and Security, Vienna, Austria**. 11 mar. 2009.

Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6011&l=1>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SUNGA, Lyal S. **Individual responsibility in international law for serious human rights violations**. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

THAKUR, Ramesh. From peacekeeping to peace enforcement: the UN operation in Somalia. **The Journal of Modern African Studies**, 32, 3, p. 387-410, 1994.

TOSI, Giuseppe. Direitos humanos: reflexões iniciais. *In*: TOSI, Giuseppe (Org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2005, p. 19-44.

\_\_\_\_\_. Guerra e direito no debate sobre a conquista da América (século XVI). **Verba Juris**, João Pessoa, ano 5, n. 5, p. 277-320, jan./dez. 2006.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. Executive Board. **Revised country programme document**. Haiti (2009-2011). 28 out. 2008. Disponível em: <[http://www.unicef.org/about/execboard/files/Haiti\\_CPD\\_\\_2009-2011\\_\\_E\\_-\\_revised\\_-\\_28\\_Oct\\_2008.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/Haiti_CPD__2009-2011__E_-_revised_-_28_Oct_2008.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations**. UN Doc. A/59/710. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/710>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse**. Report of the Secretary-General. 23 abr. 2004, p. 2. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/discipline/SGreportsexexpApr2004.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2008.

\_\_\_\_\_. **Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations**. UN Doc. A/60/640 Add. 1. 29 dez. 2005, p. 18. Disponível a partir de: <<http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.3948769>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Report on the activities of the Office of Internal Oversight Services for the period of 1 January to 31 December 2007.** A/62/281 (Part II), 25 feb. 2008.

Disponível a partir de: <[http://www.un.org/Depts/oios/pages/annual\\_reports.html](http://www.un.org/Depts/oios/pages/annual_reports.html)>.

Acesso em 4 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on**

**mission.** Report of the Secretary-General. A/63/260, 11 aug. 2008. Disponível a partir de:

<<http://documents.un.org/>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

UNITED NATIONS OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES. Disponível

em: <<http://www.un.org/Depts/oios/>>. Acesso em: 4 jan. 2009.

UNITED NATIONS SECRETARIAT. **Secretary-General's Bulletin.** Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. UN Doc. ST/SGB/2003/13, p.

1. Disponível em: <<http://www.un.org/staff/panelofcounsel/pocimages/sgb0313.pdf>>.

Acesso em: 10 maio 2008.

VAN WOUDEBERG, Anneke. MONUC: a case for peacekeeping reform. **Human Rights Watch.** Disponível em:

<<http://www.hrw.org/english/docs/2005/03/01/congo10222.htm>>. Acesso em: 18 mai.

2008.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público.** São Paulo: Saraiva, 2009.

VILLALPANDO, Santiago. El derecho en los tiempos de guerra: el derecho

internacional humanitario. In: VILLALPANDO, Waldo. **De los derechos humanos al**

**derecho internacional penal.** Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 137-169.

\_\_\_\_\_. Los tribunales penales internacionales. Los tribunales de la ex Yugoslavia y Ruanda. El Estatuto de Roma para un Tribunal Penal Internacional. *In:* VILLALPANDO,

Waldo. **De los derechos humanos al derecho internacional penal.** Buenos Aires:

Abeledo-Perrot, 2000, p. 285-298.

WENDPAP, Friedmann; KOLOTELO, Rosane. **Direito internacional.** Rio de Janeiro:

Elsevier, 2007.

ZOLO, Danilo. Una crítica realista del globalismo jurídico desde Kant a Kelsen y Habermas. **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, Granada, n. 36, p. 197-218, 2002.

\_\_\_\_\_. A guerra como crime. **Verba Juris**, João Pessoa, ano 5, n. 5, p. 321-372, jan./dez. 2006.

ZWANENBURG, Marten. The statute for an International Criminal Court and the United States: peacekeepers under fire? **European Journal of International Law**, Oxford, v. 10, n. 1, p. 124-143, 1999.