

A SITUAÇÃO JURÍDICA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

THE LEGAL SITUATION OF THE UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR*

RESUMO

As operações de paz são respostas pragmáticas da sociedade internacional a uma situação de ameaça ou comprometimento à paz e segurança internacionais. A legalidade se dá com base nos diversos documentos existentes no âmbito do Direito Internacional. Apesar da Carta da Organização as Nações Unidas (ONU) não fazer uma referência explícita às operações de paz, elas acontecem desde 1948 amparadas nos capítulos VI, VII e VIII do referido tratado. No desenvolvimento dessas operações a ONU estabelece um acordo de imunidade de jurisdição civil e penal para seus integrantes. O texto aborda alguns aspectos da situação jurídica dos integrantes das operações e conclui que as imunidades são importantes para garantir a liberdade do exercício da atividade dos seus membros bem como elimina um dos empecilhos para os Estados membros colocarem seus nacionais a disposição da Organização.

PALAVRAS-CHAVE: Operações de Paz. Nações Unidas. Jurisdição. Imunidades.

ABSTRACT

Peacekeeping operations are pragmatic responses of the international society to a situation of threat or commitment to peace and international security. The legality is given based on the various legal documents existing under international law. Although the Charter of the United Nations (UN) did not make an explicit reference to peace operations, they happen since 1948 supported by the chapters VI, VII and VIII of the treaty. In developing these operations the UN establishes civil and criminal jurisdiction immunity for its members. The text addresses some aspects of the legal situation of the members of these operations and concludes that the immunities applied to them are important to guarantee the freedom to exercise their activities as well as to eliminate one of the obstacles to the member States put their nationals at UN disposal.

KEYWORDS: *Peacekeeping Operations. United Nations. Jurisdiction. Immunities.*

* Professor do Departamento de Sociologia e Antropologia do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI), todos da UNESP - Campus Marília/SP. Pós-Doutorado em segurança internacional no Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Oxford- Reino Unido. Doutor em História pela (UNESP - Assis/SP). Mestre em Integração Latino-Americana pela (UFMS). Especialista em História das Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Graduado em Ciências Militares (AMAN).
Email: sergioaguilar@marilia.unesp.br

INTRODUÇÃO

As operações de paz não estão explicitamente previstas na Carta das Nações Unidas. No entanto, desde 1948 foram realizadas 69 operações as quais passaram a ser consideradas órgãos subsidiários da ONU. De 1948 até hoje. Atualmente, dezesseis operações estão em andamento em quatro continentes (Haiti, Costa do Marfim, Libéria, Sahara Ocidental, Mali, República Democrática do Congo, República Centro Africana, Sudão, Darfur, Sudão do Sul, Índia e Paquistão, Chipre, Kosovo, Líbano, Síria e Oriente Médio) a um custo em torno de 7.06 bilhões de dólares para o período de 1º de julho de 2014 até 30 de junho de 2015 (ONU, 2015). Em setembro de 2014 a ONU empregava 89.642 militares armados, 12.529 policiais e 1.741 observadores militares de 122 diferentes países. O número de funcionários civis era de 16.971, sendo 5.271 funcionários internacionais e 11.700 contratados locais. Com mais 1.813 pessoas do programa de voluntários das Nações Unidas o número total de pessoas empregadas em operações de paz era de 122.696 (ONU, 2014).

As primeiras operações criadas no período da Guerra Fria diziam respeito a conflitos envolvendo Estados e suas forças armadas, eram compostas por tropas armadas e policiais¹ e tinham basicamente a função de: buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios; patrulhar fronteiras e zonas de exclusão militar; apoiar a retirada de tropas; e acompanhar as negociações para a assinatura de tratados de paz (DOYLE, 1996). A partir do final da década de 1980, com a proliferação de conflitos armados intraestatais, as missões se tornaram mais complexas, incorporando uma série de funções, atividades e objetivos. Os mandatos passaram a ser orientados para a ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento, supervisão de eleições, reconstrução de infraestruturas e auxílio a governos em diversos setores, dentre outras atividades. Nesse sentido, as operações de paz atuais, chamadas de multidimensionais, apresentam um grande número de funções civis.

1 Até 1989 apenas três operações tiveram um componente formado por policiais (CALL; BARNETT, 1999, p. 47).

Todo o pessoal a serviço da ONU nas operações de paz goza de uma situação jurídica especial, definida por meio de convenções internacionais, resoluções do Conselho de Segurança (CSNU) e acordos estabelecidos pela Organização com os governos dos países onde as operações são desdobradas.

Nesse contexto, o texto se inicia com algumas características das operações de paz para, em seguida, apresentar as imunidades e discutir a questão jurídica que envolve o pessoal dessas operações.

1. AS CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ

As operações de paz são embasadas legalmente nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. O primeiro trata das soluções pacíficas de controvérsias. O Conselho de Segurança poderá, em qualquer fase de uma controvérsia, ou de uma situação de natureza semelhante, recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados (Art. 36º). Caso as partes em controvérsia não conseguirem resolvê-la deverão submetê-la ao CSNU que, “caso julgue que a continuação dessa controvérsia poderá realmente constituir uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais”, poderá agir de acordo com o artigo 36º ou recomendar as condições que lhe parecerem apropriadas para sua solução (Art. 37º) (LEGISLAÇÃO, 2009, p. 1120).

O Capítulo VII trata da ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Nesse caso, o CSNU determinará a existência dessas condições e “fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41º e 42º, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”. O artigo 41º trata das medidas que podem ser tomadas sem envolver o emprego de forças armadas como “a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”. O artigo 42º trata das ações com uso de forças aéreas, navais ou terrestres, que podem “compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. O artigo 43º estabelece que os

membros da ONU se comprometem a proporcionar ao CSNU, “a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais” (LEGISLAÇÃO, 2009, p. 1121).

Uma organização regional como, por exemplo, a União Europeia (UE) ou a União Africana (UA), pode conduzir operações de paz, com base no capítulo VIII da Carta. O artigo 52º apresenta a possibilidade da existência de “acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional”, desde que esses acordos e entidades sejam compatíveis com os propósitos e princípios da ONU. O artigo 53º possibilita que o CSNU utilize esses “acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade” e que nenhuma ação coercitiva será levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança (LEGISLAÇÃO, 2009, p. 1123).

Conceitualmente as operações de paz apresentam, atualmente, cinco categorias: prevenção do conflito, promoção da paz, manutenção da paz, imposição da paz e construção da paz.

A prevenção do conflito (*preventive diplomacy*) implica na aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas de modo a evitar que as tensões intraestados ou interestados se transformem em conflitos armados. A promoção da paz (*peacemaking*) inclui medidas após o início do conflito que visam levar as partes à negociação de acordos. A manutenção da paz (*peacekeeping*) é a técnica destinada a preservar a paz, ainda que frágil, quando o conflito foi iniciado e auxiliar na implementação dos acordos obtidos (cessar-fogo, separação de forças, etc.). A imposição da paz (*peace enforcement*) envolve a aplicação, com autorização do CSNU, de medidas coercitivas, incluindo o uso de forças militares. A construção da paz (*peacebuilding*) envolve medidas com o objetivo de reduzir o risco do retorno do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais para o manejo de conflitos em todos os níveis e a construção da paz e do desenvolvimento sustentáveis (ONU, 2008).

A construção da paz trata-se de um processo longo e complexo que tem por objetivo principal evitar a recorrência do conflito com ações para restaurar a habilidade do Estado em prover segurança e manter a ordem pública, fortalecer o estado de direito e o respeito aos direitos humanos, apoiar a emergência de instituições políticas legítimas e processos participativos e promover a recuperação social e econômica e o desenvolvimento, incluindo o retorno seguro e o reassentamento de desalojados e refugiados.

O ambiente de uma operação de paz na atualidade engloba a presença de militares, policiais e civis. O pessoal envolvido inclui representantes de Estados, Organizações Internacionais (OI), agências especializadas e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Os militares e policiais são cedidos pelos Estados-membros. O mesmo pode acontecer com alguns civis, desempenhando funções específicas dentro das operações.

Entendem-se como civis aqueles que não são militares. Essa distinção vem do Direito Internacional Humanitário (DIH) que oferece ao pessoal militar, amparo legal quando se tornam não-combatentes, por exemplo, quando são feridos ou feitos prisioneiros de guerra. No caso dos policiais as operações de paz se referiam a eles como Polícia Civil – *Civilian Police* (CIVPOL). Atualmente, os policiais são considerados com *status* próprio, um terceiro componente distinto das operações, uma vez que tanto policiais individuais como as unidades policiais constituídas permanecem ligadas aos Estados de origem e utilizam seus uniformes nacionais². Já os funcionários de defesa civil, pessoal de resgate, de combate a incêndio e assessores correcionais, mesmo que utilizem uniformes, são considerados civis (CONING, 2012).

Dentre os civis, há os funcionários da ONU e suas agências especializadas, chamados de *staff* internacional, os contratados pelo programa de voluntários que desempenham funções durante períodos pré-determinados, e os civis locais contratados pela operação de paz – *staff* local.

2 Algumas organizações regionais como a União Europeia (UE) consideram os policiais como civis.

Todo esse pessoal, em situações diversas, presentes no interior de um determinado Estado (ou Estados) chamado de hospedeiro ou anfitrião – *host country* – gozam de um regime jurídico específico.

2. IMUNIDADES, PRIVILÉGIOS E AS NAÇÕES UNIDAS

Os privilégios e imunidades presentes no direito diplomático se conformaram de maneira consuetudinária. No Século XVII, Grotius (2004, p. 745) apresentou essas necessidades, justificando que “a história profana está cheia de guerras empreendidas por causa de maus tratos infligidos aos embaixadores”. Em 1815, com o *Règlement de Viena*, as regras costumeiras ganharam sua primeira forma convencional baseadas na ideia de que os representantes diplomáticos não mais representavam os monarcas, mas sim os Estados (MOREIRA LIMA, 2002).

Os privilégios e imunidades se baseiam em princípios consagrados no âmbito do direito internacional. O da territorialidade, universalmente aceito e utilizado, estabelece a jurisdição do Estado sobre os crimes cometidos em seu território. O da nacionalidade permite que o Estado estenda sua jurisdição sobre crimes cometidos por seus nacionais fora de seu território (SHAW, 2010).

A possibilidade do Estado do qual o integrante da operação de paz é nacional impor suas normas jurídicas sobre ele por crime cometido no território do Estado hospedeiro seria, então, uma exceção ao princípio territorialidade. A questão estaria ligada, também, a outro princípio chamado de extraterritorialidade, segundo o qual o território em que o agente exerce suas funções diplomáticas seria uma extensão do território do seu Estado e, portanto, só estaria ligado à jurisdição desse último (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012).

As outras duas bases teóricas englobam os princípios da representatividade, segundo o qual os privilégios e imunidades diplomáticos se fundamentam na ideia de que o agente diplomático representa o Estado soberano e uma afronta ao agente seria considerada, por extensão, como dirigida ao Estado que representa, e da necessidade funcional, segundo o qual as imunidades seriam outorgadas para garantir que o agente exerça suas funções sem constrangimentos (MOREIRA LIMA, 2002).

A partir da segunda metade do século XX as imunidades foram sendo positivadas. As convenções de Viena sobre relações diplomáticas (1961) e sobre relações consulares (1963) confirmaram a plena imunidade penal e civil para os membros do quadro diplomático nos Estados creditados. A Convenção sobre Missões Especiais, de 1969, estendeu certas imunidades da Convenção de Viena para delegações temporárias que os Estados enviam a outros países para tratar de alguma questão específica (SHAW, 2010). As convenções determinam que o agente, no entanto, não está livre da jurisdição de seu Estado pátrio, o que garantiria a sua punição, caso considerado culpado. Essa imunidade também não impede as autoridades locais de investigar, provendo informações necessárias para que o Estado nacional processe o agente (RESEK, 2008).

O artigo 104º da Carta das Nações Unidas apresenta que a Organização “gozará, no território de cada um de seus membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos” (LEGISLAÇÃO, 2009, p. 1130). O artigo 105º determina que:

1. A Organização gozará, no território de cada um dos seus membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização dos seus objetivos.
2. Os representantes dos membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente das suas funções relacionadas com a Organização (LEGISLAÇÃO, 2009, p. 1130).

Para regular esse artigo, no âmbito da ONU foram aprovadas a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 1946, e a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, de 1947.

A Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas afirmou que a Organização possui personalidade jurídica, tendo faculdade de contratar, adquirir e vender bens móveis e imóveis e de demandar (Art. 1º). O artigo 5º deixou a cargo do Secretário-Geral da ONU (SGNU) determinar as categorias dos funcionários para os quais a Convenção garantiu: a imunidade de jurisdição para os atos por eles praticados oficialmente (inclusive

pronunciamentos verbais e escritos); a isenção de impostos sobre os vencimentos e emolumentos pagos pela Organização e da obrigação relativa ao serviço nacional; a não sujeição, extensivo ao cônjuge e membros da família, às disposições que limitam a imigração e às formalidades do registro de estrangeiros; facilidades cambiais e de repatriamento idênticas aos privilégios que os funcionários de missões diplomáticas gozam; e direito de importação de mobiliário e objetos pessoais ao assumirem as funções no país interessado (Seção 18). O mesmo artigo garantiu ao Secretário-Geral e todos os Sub-Secretários Gerais, seus cônjuges e filhos menores os privilégios, imunidades, isenções e facilidades concedidas de acordo com o direito internacional, aos enviados diplomáticos (Seção 19). Os funcionários podem ter essas imunidades suspensas pelo Secretário-Geral, bem como esse pode ter suas imunidades suspensas pelo Conselho de Segurança (Seção 20) (BRASIL, 1950).

O artigo 6º tratou dos peritos que não sejam funcionários, mas que estejam em missão da ONU e garantiu a eles: imunidade de arresto pessoal ou de detenção e de apreensão de suas bagagens pessoais; imunidade de toda jurisdição no que se refere aos atos por eles praticados no desempenho de suas missões (incluindo palavras e escritos); inviolabilidade de quaisquer papéis e documentos; direito de fazer uso de códigos e de receber documentos e correspondência por correio ou por malas seladas, para as suas comunicações com a Organização; as mesmas facilidades, no que se refere às regulamentações monetárias ou de câmbio, que as concedidas aos representantes de governos estrangeiros em missão oficial temporária; e as mesmas imunidades e facilidades, no que se refere às suas bagagens pessoais, que as concedidas aos agentes diplomáticos (BRASIL, 1950).

A Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas estendeu aos funcionários das agências especializadas as mesmas imunidades e privilégios previstos no artigo 5º da convenção anterior. No caso do Diretor Executivo de cada agência especializada e seus familiares, foram garantidos os privilégios, imunidades, isenções e facilidades concedidos aos enviados diplomáticos (BRASIL, 1963).

3. A SITUAÇÃO JURÍDICA DAS OPERAÇÕES DE PAZ

A ONU busca estabelecer uma imunidade de jurisdição civil e penal para os integrantes das operações de paz independente do tipo (manutenção, construção da paz, etc.). Assim, para esse pessoal é resguardada a jurisdição primária em seus países de origem, admitindo-se a plena competência dos tribunais nacionais para julgar membros de operações de paz por atos cometidos no exercício de suas funções. Já na primeira grande operação de paz estabelecida pela ONU foram garantidos os privilégios e imunidades para seus componentes. O Regulamento da Força da UNEF I, enviada ao Canal de Suez na década de 1950, determinou que “os membros da Força continuarão sujeitos à jurisdição penal de seus respectivos Estados nacionais em conformidade com as leis e regulamentos desses Estados. Eles não estarão sujeitos à jurisdição penal dos tribunais do Estado anfitrião” (BURKE, 2011, p. 8, tradução nossa).

O CSNU aprova o estabelecimento de uma operação de paz por meio de uma resolução que, de acordo com a Carta da ONU, tem efeito de cumprimento obrigatório. O Conselho também estabelece o mandato que, na maior parte das vezes não é determinado por um documento específico, estando presente na própria resolução que cria a operação. A resolução normalmente define a finalidade da operação, as recomendações acerca do seu funcionamento, os direitos e imunidades da força de paz, o resultado esperado e as condições colocadas pelas partes envolvidas em relação à presença dessa força.

Com a aprovação da resolução e do mandato, a ONU inicia entendimentos com os Estados-membros com a finalidade de constituir os diversos componentes da operação. Ao mesmo tempo, inicia os entendimentos com o(s) país(es) hospedeiro(s) sobre uma série de questões necessárias para o desdobramento da força de paz, incluindo a garantia da imunidade para seus componentes, que se dá com a assinatura de documentos próprios o *Status of Force Agreement* (SOFA) e o *Status of Mission Agreement* (SOMA). O SOFA abrange os contingentes armados e o SOMA todos os componentes civis e militares da missão. Ambos são limitados no tempo e no espaço e permanecem em vigor enquanto a missão de

paz está estabelecida e apenas no território sobre o qual o Estado hospedeiro exerce sua jurisdição legal.

Esses documentos apresentam aspectos como o *status* da operação e de seus membros; a responsabilidade pela jurisdição civil e penal sobre os integrantes da operação; questões relacionadas com taxas, impostos e regulações fiscais aplicáveis aos integrantes; a liberdade de movimento e o uso da infraestrutura e instalações de transportes (rodovias, estradas de ferro, portos e aeroportos); o fornecimento de serviços como água e eletricidade; a contratação de locais; as regras para solução de disputas e reclamações; a proteção do pessoal da ONU; e aspectos do relacionamento da missão de paz com o governo local.

Entendido como um documento que facilita o sucesso e o desdobramento seguro e funcional das operações de paz, nos anos 1990 ficou claro que o SOFA/SOMA deveria entrar em vigor o mais cedo possível, antes do início da operação (WELLENS, 2003).

Utilizando o SOFA assinado pela ONU com o governo do Sudão do Sul sobre a *United Nations Mission on South Sudan* (UNMISS) como exemplo, observa-se que o mesmo determinou ao Representante Especial do Secretário Geral (RESG), o Comandante da Força Militar e os membros do comando da Missão de postos mais altos, “os privilégios, imunidades, isenções e facilidades concedidos, em conformidade com o direito internacional, aos enviados diplomáticos”. Para os funcionários do componente civil e voluntários, garantiu os privilégios e imunidades dos artigos 5º e 6º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Observadores militares, oficiais de ligação, policiais e civis fora dos quadros da ONU, mas oficialmente notificados ao governo do Sudão do Sul pelo RESG foram amparados pelo artigo 6º da Convenção. Os militares dos contingentes nacionais a disposição da UNMISS receberam privilégios e imunidades do próprio acordo, ou seja, a imunidade de jurisdição penal local (ONU, 2011).

Pelo exemplo do SOFA-UNMISS é possível identificar as imunidades que normalmente estão presentes nas operações de paz. O RESG, o Comandante da Força e funcionários de altos escalões gozam de imunidade diplomática. Todo pessoal, incluindo o *staff* local, goza de imunidades e liberdade de movimento em funções

oficiais. Policiais, observadores e oficiais de ligação gozam do *status de experts* em missão e têm imunidade de prisão, detenção e processo legal. Os militares gozam de imunidade de processo penal no Estado hospedeiro. Os representantes oficiais de agências especializadas a serviço da ONU, funcionários de outras organizações internacionais que auxiliam oficialmente o processo de paz e funcionários diversos que constem da relação oficial expedida pelo RESG gozam também das imunidades do artigo 6º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

Os documentos da ONU determinam que a legislação do Estado hospedeiro deve ser respeitada pelos integrantes das operações de paz, desde que a mesma esteja de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH). O DIDH garante a proteção de todas as pessoas dentro da jurisdição estatal contra o abuso de poder das autoridades locais, ou contra a falha dessas autoridades em garantir os direitos humanos, sendo aplicado, principalmente, em tempos de paz. Já o DIH é um direito de exceção, de urgência, que intervém em caso de ruptura da ordem jurídica internacional, por conta de acordos entre Estados sobre como conduzir a guerra e sobre a proteção de indivíduos (combatentes e não combatentes) durante os conflitos armados.

Com os Estados-membros que enviarão pessoal para a operação, a ONU assina o Memorando de Entendimento - *Memorandum of Understanding* (MOU) que trata do reembolso pela ONU das despesas efetuadas pelo país que contribui com contingentes (militares e policiais) e define os recursos logísticos e o material orgânico necessários. O MOU pode também ser assinado com o Estado hospedeiro, entre um país e uma agência da ONU, como protocolo de repatriação de refugiados entre Estados interessados e o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) ou por uma Administração Transitória como a UNTAET³ no Timor Leste (WELLENS, 2003). Pode também ser assinado entre a ONU e uma organização internacional regional. A ação da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante as eleições no

3 *United Nations Transitional Administration on East Timor.*

Haiti, por exemplo, foi objeto de um MOU assinado em novembro de 2004 pelo Sub-Secretário Geral para Assuntos Políticos da ONU e o Secretário Geral em exercício da OEA (OEA, 2004).

Outros documentos também dão amparo legal para as operações de paz e regulam as relações entre Estados contribuintes com tropas e policiais e a ONU. As Diretrizes apresentam informações, referências e análise da área de operações; o mandato da missão e seus objetivos; conceito da operação; estrutura e detalhamento da força; orientações administrativas, financeiras e logísticas; assuntos relacionados com os observadores militares e requisitos de treinamento e normas de conduta do pessoal. As Regras de Engajamento fornecem aos comandantes de tropa as circunstâncias e limitações no uso da força, normalmente autorizada para legítima defesa, mas que, por vezes, podem autorizar o seu uso em prol do cumprimento do mandato ou da proteção de civis sob risco de sofrerem violência. O Procedimento Operacional Padrão (POP) padroniza, na área da missão, procedimentos operacionais, logísticos, administrativos e de comunicações, e apresenta regras gerais para o funcionamento de todos os setores da missão.

De maneira similar ao que ocorre com os agentes em geral que gozam das imunidades previstas nas diversas convenções que tratam da matéria, no caso de um crime ou transgressão cometido pelos membros de uma operação de paz, alguns procedimentos são adotados pela ONU.

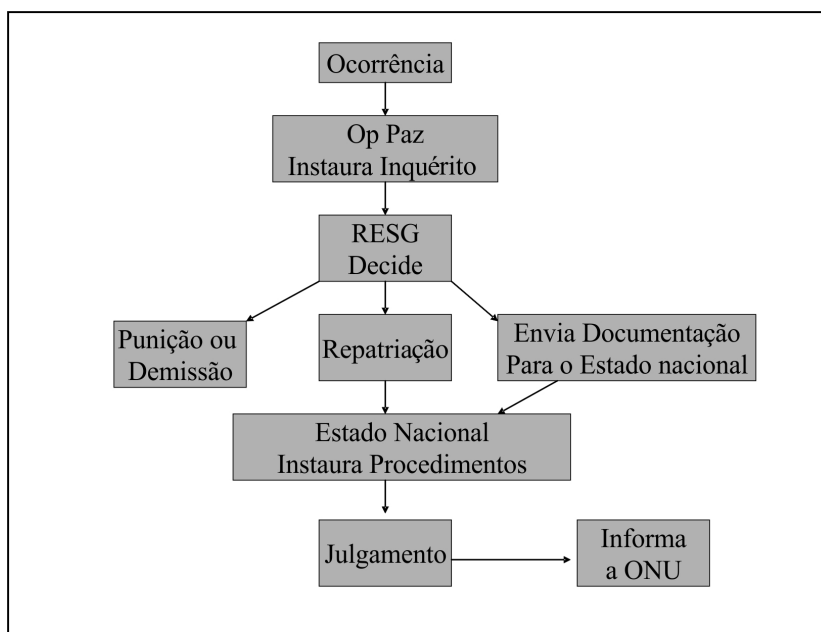
As autoridades em função de comando ou de chefia na operação de paz determinam a instauração de procedimentos investigatórios, verificando a condição do agente e que tipo de imunidade se aplica a ele. Durante a investigação conduzida pela operação de paz acerca da possibilidade de ter ocorrido um crime ou uma transgressão todos os documentos apresentados acima, que embasam legalmente a operação e a situação de seus integrantes, são verificados para determinar se o acusado violou algumas das regras previstas e o enquadramento da violação (crime ou transgressão).

Ao final do procedimento, comprovada a culpabilidade de algum membro e, dependendo do enquadramento e das imunidades previstas, pode ser aplicada uma punição ou a demissão do agente (no caso de funcionários da ONU) ou a repatriação para o país de

origem, para processo e julgamento de acordo com o direito interno desse país (no caso de pessoal fornecido pelos Estados membros).

No caso de repatriação, a ONU envia ao país do qual o agente é nacional a documentação com a investigação realizada para auxiliar no processo, ao final do qual o Estado deve comunicar a ONU as providências adotadas e seus resultados.

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA MISSÃO DE PAZ⁴



A Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, de 14 de dezembro de 1973, determinou o direito de proteção a Chefes de Estado e de Governo e a Ministros das Relações Exteriores, incluindo os membros de suas famílias que o acompanham, representante ou funcionário de um Estado

4 Confeccionado pelo autor.

e agente oficial de uma organização intergovernamental (Art. 1º), garantindo que os crimes de homicídio, sequestro ou outro tipo de atentado contra a pessoa ou a liberdade, atentado violento contra as dependências oficiais, residência particular ou meios de transporte dessas pessoas, ameaça ou tentativa de perpetrar atentado semelhante e ato que implique em participação como cúmplice em semelhante atentado (Art. 2º) sejam punidos com penas apropriadas nos Estados onde ocorram (BRASIL, 1999).

Dessa forma, os Estados hospedeiros de uma missão de paz têm a responsabilidade de exercerem sua jurisdição penal em relação a crimes praticados no seu território contra pessoas legalmente protegidas.

Na década de 1990, com o aumento dos conflitos intraestatais e do desdobramento das operações de paz pelo CSNU, aumentaram os ataques contra pessoal dessas operações, criando-se condições para a aprovação da Convenção sobre a Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Pessoal Associado, de 1994. Por meio dela, foram condenados os ataques e o uso da força contra esse pessoal e determinado que os Estados devem tomar “todas as medidas necessárias para garantir a segurança e a proteção do pessoal das Nações Unidas e associado (Art. 7º), protegendo-os dos crimes de “homicídio, rapto ou outro ataque contra a pessoa e a liberdade [...], ataque violento contra as instalações oficiais, alojamentos privados ou meios de transporte [...]”, ameaça como forma de coação para que alguém pratique tal ataque e a tentativa de perpetrar ou participar como cúmplice em ataques (Art. 9º) (BRASIL, 2000). Além dos membros (militares, policiais ou civis) de uma operação de paz, e outros funcionários e técnicos da ONU, suas agências especializadas, presentes oficialmente em uma área em que a operação da ONU está sendo conduzida, a Convenção estendeu essa proteção a:

- i) pessoas designadas por um governo ou uma organização intergovernamental com o acordo do órgão competente das Nações Unidas; ii) pessoas contratadas pelo Secretário Geral das Nações Unidas, por uma agência especializada [...]; iii) pessoas colocadas por uma agência humanitária não governamental ou agência, nos termos de um acordo com o Secretário Geral das Nações Unidas, ou

com uma agência especializada [...], para a execução de atividades de apoio ao cumprimento do mandato de uma operação de paz (BRASIL, 2000).

As crises humanitárias ocorridas por conta de guerras civis como na antiga Iugoslávia, em Ruanda e na Somália, no início dos anos 1990, levaram uma série de organizações internacionais, agências especializadas e ONGs a se envolverem na tentativa de prestar assistência às pessoas atingidas por essas crises. Em consequência, a Resolução 1265 do CSNU, de 17 de setembro 1999, tratou da importância do acesso seguro do pessoal humanitário aos civis em conflitos armados, incluindo refugiados e desalojados, e a proteção da assistência humanitária a eles. Enfatizou a necessidade dos combatentes garantirem a segurança e a liberdade de movimento dos membros da ONU, pessoal associado bem como das agências humanitárias internacionais (ONU, 1999 a).

A Resolução 1502 do CSNU, de 26 de agosto 2003, reafirmou a obrigação do pessoal humanitário da ONU e associado observar e respeitar as leis do país onde estão operando de acordo com o direito internacional e a Carta da ONU. Enfatizou as proibições de ataques contra pessoal envolvido na assistência humanitária ou missões de paz os quais, nas situações de conflitos armados, constituem crimes de guerra, bem como salientou a necessidade dos Estados agirem contra a impunidade desses crimes (ONU, 2003).

O Boletim do SGNU sobre a observância do Direito Internacional Humanitário pelas forças da ONU frisou que os elementos da Organização trabalhando em uma operação de paz não são considerados partes dos conflitos armados (ONU, 1999 b). No entanto, quando envolvidos nas hostilidades devem agir de acordo com os princípios do DIH, aplicando as regras para o uso da força e o tratamento de civis e não-combatentes. Em todo tempo devem ser observadas as regras do DIDH pelo pessoal das operações de paz. Ou seja, percebendo violações e abusos praticados por agentes do Estado ou por grupos em luta no interior desses países, devem se preparar para responder apropriadamente, sempre dentro dos limites do mandato. Da mesma forma, os componentes dessas operações devem levar em consideração o direito dos refugiados

e desalojados internos, assegurando sua proteção e garantindo o retorno a suas moradias.

Os integrantes das operações de paz e os locais (civis e militares) do Estado hospedeiro estão, também, sujeitos ao conjunto de regras jurídicas concernentes às infrações internacionais que constituem violações do direito internacional, ou seja, às regras do Direito Internacional Penal. Nesse sentido, os assuntos criminais ocorridos na área de uma operação de paz podem ser colocados sob a jurisdição e a competência para julgamento de órgãos vinculados à justiça internacional devidamente reconhecida como o Tribunal Penal Internacional (TPI). De acordo com o Estatuto do Tribunal, essa possibilidade só se consuma no caso de crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão (Art. 5º), quando o Estado que tem jurisdição sobre o caso “não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou, não tenha capacidade para o fazer” (Art. 17º) (LEGISLAÇÃO..., 2009, p. 552). Apesar disso, a Resolução 1422 do CSNU, de 12 de julho de 2002, determinou que o TPI só iniciasse qualquer procedimento contra integrantes das operações de paz enviados por Estados não membros do Tribunal, em casos de atos ou omissões durante a operação, mediante decisão do CSNU (ONU, 2002).

4. ALGUNS PROBLEMAS DAS IMUNIDADES NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Alguns problemas se apresentam em relação às imunidades estabelecidas nas operações de paz. O primeiro seria a necessidade de que um possível crime cometido em uma operação, ou seja, em território estrangeiro, tenha que ser tipificado como tal na legislação penal do Estado nacional do agente para que haja a garantia da punição. Vários Estados, se não a maioria, adotam o princípio da dupla incriminação para que possa exercer a jurisdição penal sobre seus nacionais por crimes cometidos no exterior.

O segundo seria a possibilidade de impunidade que as imunidades e o processo que a ONU adota para lidar com as ocorrências nas operações. As imunidades variam, mas no

geral garantem ao Estado do qual os membros são nacionais, a competência para julgá-los por crimes cometidos durante o exercício de suas funções em operações de paz. O SGNU tem a prerrogativa de retirar a imunidade de um membro da Organização, permitindo que o mesmo seja julgado pela justiça local, mas, no geral, solicita a repatriação de membros considerados culpados pela prática de crime ou pelo desrespeito aos padrões de conduta estabelecidos pela ONU. Um dos últimos observadores militares mortos na *United Nations Protection Force - UNPROFOR*, na Bósnia Herzegovina, durante a guerra civil na antiga Iugoslávia, foi em decorrência de homicídio praticado por outro observador oriundo de um país africano o qual, após inquérito levado a cabo pela missão de paz, foi repatriado e julgado no seu país de origem.⁵ Mas, ao garantir a imunidade de jurisdição penal e, comprovado o crime, repatriar o agente para que seja julgado no Estado do qual é nacional, a Organização permite a impunidade caso o sistema jurídico desse Estado não determine a competência para julgar seus nacionais por crimes cometidos fora de seu território.

O terceiro problema refere-se a que, por vezes, a conclusão das negociações sobre o SOFA se dá após a operação ter iniciado, criando um hiato jurídico. Na operação de paz da ONU no Haiti - *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH), o desdobramento das tropas se iniciou em maio de 2004, mas o SOFA-HAITI só foi assinado em 9 de julho de 2004. A UNMISS foi iniciada em 9 de julho de 2011, mas o SOFA só foi assinado em 8 de agosto daquele ano. Isso resulta num período em que não há a segurança da imunidade para o pessoal que já está realizando suas atividades no país hospedeiro.

Para evitar esse hiato, em várias ocasiões o CSNU deixou claro que, não havendo a conclusão do SOFA, o modelo padrão pode ser aplicado provisoriamente (WELLENS, 2003). O SGNU endossou na Resolução 52/12 (B), de 1998, recomendação do CSNU que, ao estabelecer uma operação de paz o SOFA deveria ser concluído a tempo entre a ONU e as autoridades locais do Estado hospedeiro

5 Informação obtida pelo autor durante serviço na UNPROFOR em 1995.

e que, havendo pendência de tal instrumento jurídico, o modelo padrão de SOFA, adotado em 9 de outubro de 1990, poderia ser aplicado provisoriamente (Parágrafo 7º) (ONU, 1998).

O modelo apresenta que todos os membros da ONU designados para a operação permanecem na condição de funcionários da Organização. Observadores militares, policiais e civis que não sejam funcionários são considerados especialistas na missão para efeitos do artigo 6º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Militares têm privilégios e imunidades específicas de acordo com o SOFA, que assegura a imunidade de jurisdição local. O parágrafo 47º apresenta que no caso de civis acusados de crime, o RESG conduz inquérito suplementar e, de comum acordo com o governo do país hospedeiro, decide se é o caso de instituir procedimentos penais (ONU, 1990).

Finalmente, o pessoal colocado à disposição de uma determinada operação de paz por um Estado membro, sem dúvida alguma, o representa. Em algumas situações, inclusive, o Estado de origem permanece com certo controle funcional sobre esse pessoal, principalmente as tropas armadas e as unidades policiais formadas, o que pode resultar em demandas jurídicas contra o Estado por ações de seus agentes quando a disposição da ONU. Um exemplo foi a situação vivida pelo Batalhão Holandês na Bósnia Herzegovina, em 1995, no polêmico caso de genocídio na cidade de Srebrenica, onde era responsável pela segurança de seus habitantes. Ao final das diversas investigações que se seguiram, fruto de ações movidas na justiça holandesa, ficou confirmado que a tropa, apesar de integrar um contingente da ONU, mantinha vínculo funcional e agiu de acordo com ordens emanadas do governo de seu país de origem. Em consequência, o Estado holandês foi considerado responsável pelas ações de seus representantes naquele episódio⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As imunidades aplicadas ao pessoal envolvido numa operação de paz, qualquer que seja a fase do ciclo de conflito em que

6 Ver NOLLKAEMPER, 2011; BROCKMAN-HAWE, 2011.

são criadas, são de particular relevância e ocorrem em decorrência de convenções internacionais e por meio de acordo entre a ONU e o(s) Estado(s) hospedeiro(s). Nos casos do SOFA e do SOMA, os membros das operações de paz são protegidos em decorrência de tratado bilateral estabelecido pelo exercício da vontade de ambas as partes, com força de cumprimento obrigatório de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Os diversos casos de má conduta e crimes ocorridos durante as operações são investigados pelas seções responsáveis da própria ONU e, no geral, resultam na punição, no primeiro caso, e demissão e repatriação dos autores para seus países, no caso de crime, para as providências devidas como a apuração complementar e julgamento.

Face às especificidades inerentes às operações de paz, as imunidades são necessárias para garantir o exercício independente das funções de seus membros, os processos e os julgamentos justos para aqueles que cometerem crimes quando a serviço da ONU, pois, a situação em Estados envolvidos em conflitos armados ou imediatamente pós-conflito, normalmente faz com que seu sistema judiciário não funcione a contento.

A maior parte do pessoal envolvido em uma operação de paz (militares, policiais e, em alguns casos, também civis) é fornecida pelos Estados membros, que garantem sua operacionalização. Caso as imunidades para esse pessoal não sejam garantidas, com certeza, muitos Estados não participariam das operações. Um exemplo bem claro foi a pressão do governo dos Estados Unidos para que a ONU, por meio de resoluções do CSNU, garantisse a exclusão da jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre membros das operações de paz nacionais de Estados não membros do Tribunal, uma vez que não admitem o julgamento de seus nacionais por qualquer outra corte que não as do país. A falta dessa garantia, seguramente, impediria o envio de cidadãos norte-americanos para operações desse tipo. Nesse sentido, as imunidades previstas nas diversas convenções e acordos estabelecidos pela ONU com os Estados que recebem as operações de paz eliminam um dos motivos para a reticência de alguns países em participar delas.

Mesmo enfrentando problemas como o hiato jurídico que, por vezes, ocorre em razão da demora da assinatura do SOFA e a possibilidade de impunidade em alguns casos, as imunidades são

importantes para garantir a segurança jurídica para aqueles que se dedicam a resolver os diversos conflitos que ainda ocorrem no mundo.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. E. do Nascimento e, CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Decreto n. 3.167**. Promulga a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, concluída em Nova Iorque, em 14 de dezembro de 1973. Brasília, 14 set. 1999.

_____. **Decreto n. 3.615**. Promulga a Convenção sobre a Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Pessoal Associado, concluída em Nova York, em 9 de dezembro de 1994. Brasília, 29 set. 2000.

_____. **Decreto n. 52.288**. Promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada, a 21 de novembro de 1947, pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Brasília, 24 jul. 1963.

_____. **Decreto nº 27.784**. Promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de fevereiro de 1946, por ocasião da Assembléia-Geral das Nações Unidas. Rio de Janeiro, 16 fev. 1950.

BROCKMAN-HAWE, Benjamin E. Questioning the UN's Immunity in the Dutch Courts: Unresolved Issues in the Mothers of Srebrenica Litigation. **University Global Study of Law Review**, Washington, n. 727, p. 727-748, 2011. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.wustl.edu/globalstudies/vol10/iss4/3>>. Acesso em: 12/04/2013.

BURKE, Róisín. Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity. **Journal of Conflict & Security Law**, Oxford University Press, p. 1-42, 2011. Disponível em: <<http://jcs.oxfordjournals.org>>. Acesso em: 22/07/2013.

CALL, Chuck. BARNETT, Michael. Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL. **International Peacekeeping**, vol. 6, n. 4, p. 43-68, 1999.

CONING, Cedric de. Capacidades civis e as operações africanas de apoio à paz. In: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. ALBRES, Hevellyn Menezes. **Relações Internacionais: pesquisa, práticas e perspectivas**. Marília: Oficina Universitária, 2012, p. 125-145.

DOYLE, Michael W. Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping. In: OTUNNU, Olara A. DOYLE, Michael W. (Eds). **Peacemaking and Peacekeeping for the New Century**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Ijuí: Unijuí, 2004.

LEGISLAÇÃO de Direito Internacional. 2a Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo. **Privilégios e Imunidades Diplomáticos**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2002. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Privilegios_e_im_diplomaticos.pdf> Acesso em: 10/06/2013.

NOLLKAEMPER, André. **Dual attribution: liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica**. Amsterdam Center for International Law, Research Paper n. 2011-11, Amsterdam: ACIL, 2011.

OEA. **Memorandum of Understanding between the United Nations and the General Secretariat of the Organization of American States concerning electoral assistance to Haiti**. Washington, 04 nov. 2004.

ONU. **A/45/594. Comprehensive Review of the Whole Question of Peace-Keeping Operations in all Their Aspects**. Nova Iorque, 9 out. 1990.

_____. **DPKO. Peacekeeping Fact Sheet**. 30 set. 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/archieve/2014/bnote0914.pdf>>. Acesso em: 20/12/2014.

_____. **A/RES/52/12.B**. Nova Iorque, 9 jan. 1998. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SGE%20A-1998-52-12B.pdf>>. Acesso em 22/04/2013.

_____. **Peacekeeping Fact Sheet**. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 02/01/2015.

_____. **Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. New York: Department of Peacekeeping Operations/ Department of Field Support, 2008.

_____. **S/RES/1265**. Nova Iorque, 17 set. 1999 (a). Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20SRES1265.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. **S/RES/1422**. Nova Iorque, 12 jul. 2002. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/61/PDF/N0247761.pdf?OpenElement>>. Acesso em 22/04/2013.

_____. **S/RES/1502**. Nova Iorque, 23 ago. 2003. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/478/02/PDF/N0347802.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21/07/2013.

_____. **ST/SGB/1999/13**. Secretary-General's Bulletin. Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law. Nova Iorque, 6 ago. 1999 (b). Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/451bb5724.html>>. Acesso em: 12/08/2013.

_____. **The Status of Forces Agreement between the United Nations and the Government of South Sudan concerning the United Nations Mission in South Sudan ("SOFA")**. Juba, 8 ago. 2011. Disponível em: <[http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/ General/sofa.pdf](http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/sofa.pdf)>. Acesso em 21/07/2013.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 11a Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SHAW, Malcolm. **Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

WELLENS, Karel. The practice of the (UN) Security Council with regard to Treaties and (other) Agreements Governed by International Law. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, Pontificia Universidad Javeriana, n. 2, p. 11-72, dec. 2003.

Recebido em 20/01/2015.

Aprovado em 19/06/2015.