



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PORTO NACIONAL
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PATRÍCIA MIKAELLY ROCHA SANTOS

A ATUAÇÃO DA ONU FRENTE ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS
COMETIDAS POR PEACEKEEPERS:
UM ESTUDO SOBRE A MINUSTAH (2004-2017)

PORTO NACIONAL – TO

2021

PATRÍCIA MIKAELLY ROCHA SANTOS

**A ATUAÇÃO DA ONU FRENTE ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS
COMETIDAS POR PEACEKEEPERS:
UM ESTUDO SOBRE A MINUSTAH (2004-2017)**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais, do Campus de Porto Nacional, da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como parte das exigências para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda.

PORTO NACIONAL – TO

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- S237a Santos, Patricia Mikaelly Rocha.
A ATUAÇÃO DA ONU FRENTE ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS COMETIDAS POR PEACEKEEPERS: Um estudo sobre a MINUSTAH (2004-2017) . / Patricia Mikaelly Rocha Santos. – Porto Nacional, TO, 2021.
66 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Relações Internacionais, 2021.
Orientador: Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

1. INTRODUÇÃO. 2. CONSTRUTIVISMO: ASCENSÃO, CONCEITOS E IDEIAS. 3. OPERAÇÕES DE PAZ: PRINCÍPIOS, GERAÇÕES E CONCEITOS. 4. A ATUAÇÃO DA ONU DO HAITI. I. Título

CDD 320

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

PATRÍCIA MIKAELLY ROCHA SANTOS

**A ATUAÇÃO DA ONU FRENTE ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS
COMETIDAS POR PEACEKEEPERS:
UM ESTUDO SOBRE A MINUSTAH (2004-2017)**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais, do Campus de Porto Nacional, da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como parte das exigências para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais. Aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Prof. Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda.

Data de aprovação: 16/04/2021.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda – Universidade Federal do Tocantins
(Orientador)

Prof. Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama – Universidade Federal do Tocantins
(Examinador)

Professora Dra. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo – Universidade Estadual da Paraíba
(Examinador)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus pais, por mais que não tenham entendido muito bem o que se resultaria em eu cursar Relações Internacionais, me apoiaram.

Gratidão a todas e todos os professores do curso de graduação em Relações Internacionais da UFT, que contribuíram para construção deste trabalho – direta ou indiretamente – juntamente com o meu crescimento enquanto pessoa e acadêmica. Agradeço muito ao meu orientador Prof. Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda, se não fosse por sua orientação ainda estaria perdida na parte teórica do trabalho.

Gratidão aos colegas e às amizades que conquistei ao longo do curso, graças a vocês a vida acadêmica e o dia-a-dia no campus foram menos difíceis.

Boys Will Be Boys, But Girls Will Be Women.

Dua Lipa

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo entender a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) frente as violações de direitos humanos – especificamente os casos de Abuso e Exploração Sexual (AES), e a disseminação da epidemia de cólera – cometidas por *peacekeepers* durante a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), visando apontar as patologias que resultaram dessa atuação – e para a análise dessas patologias, o estudo tem a base na perspectiva das burocracias internacionais. Para atingir esse objetivo, ao longo do trabalho, será conceituado a base teórica da perspectiva das burocracias internacionais e suas patologias, e enquadrado a ONU enquanto uma burocracia; seguido da classificação das operações de paz, e a agenda onusiana para paz; e entender o quadro institucionalizado de normas, regras, imunidades e privilégios dos *peacekeepers*, e os mecanismo normativos disciplinares e jurídicos de respostas frente às violações de direitos humanos. Ao final do trabalho é analisado que, por muitas vezes, as atuações da burocracia onusiana e seu pessoal foram falhas e insuficientes, e contribuíram para a criação de uma cultura patológica de impunidades dos perpetradores das violações na operação.

Palavras-chave: MINUSTAH. Burocracia Onusiana. Violações de Direitos Humanos. Peacekeepers.

RESUMEN

Este trabajo tiene como finalidad comprender las acciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) frente a las violaciones de derechos humanos - específicamente los casos de Abuso y Explotación Sexual (AES), y la propagación de la epidemia de cólera - cometidas por *peacekeepers* durante la Misión del Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH), con el objetivo de señalar las patologías que resultaron de esta acción, y para el análisis de estas patologías, el estudio se basa en la perspectiva de las burocracias internacionales. Para lograr esta finalidad, a lo largo del trabajo, se conceptualizará la base teórica de la perspectiva de las burocracias internacionales y sus patologías, y se enmarcará a la ONU como una burocracia; seguido de la clasificación de las operaciones de paz y la agenda de paz de la ONU; y comprender el marco institucionalizado de normas, reglas, inmunidades y privilegios del *peacekeepers*, y los mecanismos normativos disciplinarios y legales para responder a las violaciones de derechos humanos. Al final del trabajo, se analiza que, por muchas veces, las acciones de la burocracia de la ONU y su personal fueron deficientes e insuficientes, y contribuyeron a la creación de una cultura patológica de impunidad para los perpetradores de violaciones en la operación.

Palabras-clave: MINUSTAH. Burocracia Onusiana. Violaciones de Derechos Humanos. Peacekeepers.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Linha do tempo das convenções e pactos importantes para a promoção dos direitos humanos, fora e no âmbito da ONU.....	29
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AES	Abuso e Exploração Sexual
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPKO	Departamento de Operações de Paz
MIPONUH	Missão de Polícia Civil das Nações Unidas
MICAH	Missão de Suporte Civil Internacional no Haiti
MIF	Força Interina Multinacional
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MOU	Memorandum Of Understanding
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIs	Organizações Internacionais
p.	página
SGNU	Secretario Geral das Nações Unidas
SOFA	Status Of Force Agreement
SOMA	Status Of Mission Agreement
SCIs	Servidores Civis Internacionais
TCC	Troop Contributing Country
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNSMIH	Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti
UNTMIH	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	CONSTRUTIVISMO: ASCENSÃO, CONCEITOS E IDEIAS.....	13
2.1	Burocracias Internacionais.....	16
2.1.1	Burocracia Onusiana.....	21
3	OPERAÇÕES DE PAZ: PRINCÍPIOS, GERAÇÕES E CONCEITOS.....	24
3.1	A agenda para os direitos humanos e as controvérsias das operações de paz.....	28
3.2	Quadro de Referência Onusiano para Imunidades e Responsabilização de Peacekeepers.....	31
3.2.1	Os procedimentos institucionalizados a serem realizados frente a violações de direitos humanos: mecanismos disciplinares e jurídicos contra peacekeepers.....	38
4	A ATUAÇÃO DA ONU DO HAITI.....	41
4.1	As Intervenções de 1993 a 2001.....	41
4.2	A MINUSTAH.....	43
4.2.1	A cólera.....	47
4.2.2	Os casos de Abuso e Exploração sexual.....	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
	REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos 90, foram presenciadas diversas transformações no comportamento de populações, Estados, organizações internacionais, do sistema internacional e das análises das Relações Internacionais. Dentre algumas das mudanças que influenciaram as transformações estão: o fim da Guerra Fria; o surgimento de novos Estados; a explosão de conflitos étnicos-religiosos; o aumento no fluxo de refugiados; as falhas das teorias *mainstream* das Relações Internacionais, a ascensão da teoria Construtivista; o surgimento de novas perspectivas para as organizações internacionais; as mudanças no sistema Onusiano; a explosão de novas operações de paz da ONU, e as mudanças de tarefas das mesmas; e as violações massivas de direitos humanos (BARNETT; FINNEMORE, 2004; REUS-SMIT, 2005; FAGANELLO, 2013; KENKEL, 2013).

Nas operações de paz da ONU, o cunho humanitário das novas tarefas empreitadas vai fazer que se tenha a necessidade de maior contato entre o pessoal da Organização com a população local, além disso, esse pessoal designado para tal viriam de operações com o histórico de atuação consideravelmente agressivo, pois atuavam em conflitos interestatais. Ocorre que com a explosão de novas operações na década de 90, devido à grande demanda de necessidade de pessoal em campo, muitas vezes não se tinha o preparo adequado para aqueles que vinham de um conflito de alta intensidade¹, para um de baixa intensidade² – onde exigia um comportamento não tão agressivo, não tão militarizado como se tinha. Assim, com todo esse pessoal despreparado e com esses tipos de comportamento foi surgindo outro problema, as violações de direitos humanos cometidas por *peacekeepers* em operações de paz³ (BARNETT; FINNEMORE, 2004; FAGANELLO, 2013; KENKEL, 2013).

Essas violações iam, desde atividades criminais, incluindo tráfico, abuso e exploração sexual de crianças e pessoas vulneráveis, a o uso da força discriminadamente contra a população local. A ONU e seu pessoal, vão ter um papel muito importante na perpetuação desses casos, pois por anos banalizaram as violações, como é possível observar nas controvérsias que aconteceram em operações como na Bósnia, Camboja, Kosovo, Ruanda, entre outros casos que sequer vieram à tona. Esses comportamentos de *peacekeepers* em operações de paz se arrastaram até os anos 2000 – ou até os dias de hoje –, mais e mais casos foram ocorrendo em

¹ Estes, geralmente, são conflitos militares armados entre Estados.

² Estes, geralmente, são conflitos de diversas origens num determinado âmbito doméstico, às vezes, podendo ter o próprio Estado em conflito com sua população local.

³ Vale ressaltar, entretanto, que o comportamento agressivo de *peacekeepers* em campo não se justifica pela transição abrupta de conflitos, pois é um comportamento inaceitável em ambos os casos de tipo de conflito.

diversas operações, e por meio do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU), foi declarado a “tolerância zero” a essas ocorrências de violações (FAGANELLO, 2013; FREEDMAN, 2014).

Assim, normas e regras de conduta passaram a serem impostas aos que trabalhavam em campo. Entretanto, o problema já estava enraizado e pouco efeito surtiu. Dessa forma, o estudo de caso do presente trabalho situa a MINUSTAH enquanto uma operação que muito foi dito contra a ocorrência das violações no mandato, mas nada concreto foi feito – enquanto essa forma de atuação da Organização acabou por contribuir para uma cultura patológica de violações na operação. E para entender melhor essa cultura patológica, será seguido a lógica de Barnett e Finnemore (1999; 2004) para a perspectiva das burocracias internacionais, no que tange as patologias comportamentais, que podem se desenvolver no seio de uma organização internacional. Sendo assim, é pensando nessas patologias que o trabalho tem base teórica no Construtivismo e na perspectiva da Burocracias Internacionais, pois visa abordar a construção de um processo de falhas – que são as violações de direitos humanos – em uma organização internacional, que envolve e tem a influência de não apenas um elemento, mas sim de vários fatores que contribuem para a formulação das culturas patológicas.

Visto isso, o presente trabalho, apesar de não ter tanto aprofundamento, se faz de suma importância para agregar o conhecimento tanto daqueles que estão inseridos no âmbito acadêmico, ou daqueles que não – pois contribui para o conhecimento da temática – que por muitas vezes não é tão abordada assim, tanto na universidade quanto na sociedade civil.

O trabalho tem como objetivo geral compreender a atuação da ONU frente as violações de direitos humanos cometidas por *peacekeepers* durante a MINUSTAH – especificamente os casos de abuso e exploração sexual, e a disseminação da epidemia de cólera. Os objetivos específicos são: 1) conceituar e compreender a base teórica da perspectiva das burocracias internacionais e suas patologias, e conceituar a ONU enquanto uma burocracia; 2) conceituar e classificar as operações de paz, e a agenda onusiana para paz; 3) entender o quadro institucionalizado de normas, regras, imunidades e privilégios dos *peacekeepers*, e os mecanismo normativos disciplinares e jurídicos. O trabalho procura responder à seguinte questão: Como o modelo de atuação da ONU na MINUSTAH contribui para perpetuar as impunidades dos *peacekeepers*?

A metodologia do trabalho se baseia em uma pesquisa qualitativa, e tendo como grande parte dos dados sendo coletados de trabalhos publicados a respeito do estudo de caso – a coleta de dados será bibliográfica, sendo obtidos por meio de artigos, livros, dissertações, teses, sites,

e documentos primários da ONU. Para além dessa introdução e das considerações finais, o trabalho está estruturado da seguinte forma:

No Capítulo 2, primeiramente, é apresentado a teoria construtivista, visto que a mesma é a principal base teórica para a perspectiva das Burocracias Internacionais, para tanto, é abordado quando a teoria ganhou espaço no meio das Relações Internacionais, seus principais contribuintes, fatores e conceitos relevantes para entender a construção do construtivismo. Seguido pelo tópico das Burocracias Internacionais, no qual apresenta a perspectiva criada por Barnett e Finnemore (1999; 2004) para compreender as organizações internacionais enquanto burocracias, e seu papel na criação de instrumentos de poderio racional-legal, que resultam na autonomia e autoridade desses atores, frente a seus Estados-membros, no sistema internacional. É apresentado também, as culturas patológicas que podem surgir no seio das burocracias internacionais – onde geralmente é por meio de instrumentos e comportamentos institucionalizados, vistos como a base do funcionamento da burocracia. Por fim, se é conceituado a ONU como uma burocracia internacional, e as diferentes visões quando da existência e atuação desta.

O Capítulo 3 apresenta um breve histórico das operações de paz da ONU, os princípios fundamentais que as regem, e os diferentes conceitos que são estabelecidos para a mesma ao longo dos anos. É mostrado também, a agenda onusiana para os direitos humanos e o que foi incorporado pela Organização, bem como as principais controvérsias que influenciaram a agenda e a adoção de determinados comportamentos. Em seguida, é posto o quadro de referência normativo institucionalizado de ações contra as violações de direitos humanos, e alguns dos privilégios e imunidades dos servidores da Organização – quando de sua atuação em campo. E por fim, os mecanismos disciplinares e jurídicos criados pela burocracia onusiana para combater as violações de direitos humanos cometidas por *peacekeepers*.

E no Capítulo 4, é tratado o estudo de caso, iniciando pelo breve histórico das atuações anteriores da ONU – com o uso da força – no Haiti. Seguido pela apresentação do mandato da MINUSTAH, e os casos de violações de direitos humanos cometidos pelos *peacekeepers* – especificamente a difusão de cólera e os casos de abuso e exploração sexual –, e as respostas da Organização a esses comportamentos.

2 CONSTRUTIVISMO: ASCENSÃO, CONCEITOS E IDEIAS

Entre o final da década de 80 e no início dos anos 90, vai se presenciar no campo das teorias das Relações Internacionais o fim da polarização de ideias, entre neorrealismo e neoliberalismo, em termos de “prever” determinados desfechos de acontecimentos no sistema internacional. A ocorrência do fim da Guerra Fria, traz os olhares para uma teoria, até então recente no marco teórico das Relações Internacionais, que é o construtivismo. E isto aconteceu pelo fato da teoria ter previsto o desenrolar da então polarização política e econômica existente na Comunidade Internacional. Ocorre que diferente das duas teorias *mainstream* das Relações Internacionais, a premissa construtivista vai analisar o cenário político mundial de outras formas além das questões de busca por poder material e militar como base da identidade dos Estados, e da centralização de análise nos mesmos (CASTRO, 2012; FINNEMORE; SIKKINK, 2001; REUS-SMIT, 2005).

Reus-Smit (2005) aponta quatro fatores importantes para a ascensão do Construtivismo: o primeiro seria uma motivação da própria em reafirmar a preeminência de sua concepção de teoria e política mundial; o segundo fator, como já mencionado acima, foi o fim da Guerra Fria, que minou as pretensões explanatórias do acontecimento por neorrealistas e neoliberais, em que nenhum destes previu ou pode compreender, adequadamente, as transformações políticas que reconfigurou a ordem global; terceiro, segundo o autor, por volta do início dos anos 90 uma nova geração de teóricos emerge e abraça muitas das proposições da teoria crítica internacional⁴, mas, de forma inovadora e desenvolvida; o quarto e último fator, seria que o avanço do construtivismo foi respaldado pelo entusiasmo das teorias *mainstream* das Relações Internacionais, uma vez que estavam frustradas pelas falhas analíticas do neorrealismo e neoliberalismo. Dessa forma, abraçaram a nova teoria, movendo-a da margem para o seio do debate *mainstream*.

O construtivismo vem para inaugurar a terceira geração de debates nas Relações Internacionais, as principais bases da premissa vêm da sociologia, com grandes influências de autores como Anthony Giddens, Max Weber, Peter Berger e Thomas Luckmann (CASTRO, 2012). Para Barnett (2018), a teoria foi formada nos anos 80 como resultado das críticas estabelecidas para as teorias *mainstream* das Relações Internacionais, grandes teóricos foram identificando um enorme vácuo, e conseqüentemente limitações, sobre a questão de teoria

⁴ Price e Reus-Smit (2005) defendem que o construtivismo, para além da sociologia, deveria ser visto primariamente como resultado da teoria crítica internacional, uma vez que muitos dos seus teóricos pioneiros utilizaram de premissas da mesma, para endereçar diversos aspectos da política mundial.

social nas correntes *mainstream*. Os teóricos criticavam que a disciplina fora fundada com uma visão escassa da vida social, o que prejudicava uma análise justa da política mundial. Desta forma, buscaram elaborar uma premissa ampla, em que tratava os atores internacionais como criaturas sociais que são.

Inicialmente, há três grandes autores que trazem as contribuições expoentes para a Teoria Construtivista: Nicholas Onuf, Friedrich Kratochwill e Alexander Wendt (CASTRO, 2012). Segundo Castro (2012), o construtivismo inicia-se a partir da publicação da obra “*World of our Making - Rules and Rule in Social Theory and I.R.*”, de 1989, com autoria de Onuf, que tem um papel importante no começo dos debates, em razão de ter fornecido as condicionantes sobre as etapas de construção e de co-construção da teoria social aplicada às Relações Internacionais.

Com o surgimento de falhas nas análises das teorias *mainstream*, críticos construtivistas passaram a apontar equívocos que eram sempre tidos como verdade universal, foram questionados os principais conceitos da disciplina como: anarquia, soberania, e interesses de Estado, com o intuito de demonstrar que esses não são características naturais, mas sim construções sociais que precisam ser explicadas e que seus efeitos podem ter visões e formas diferentes de desenvolvimento (BARNETT, 2018). Como bem apontado pelas autoras Finnemore e Sikkink (2001), os construtivistas focam no papel das ideias, normas, conhecimento, cultura, e argumento, ressaltando em particular o papel que o meio coletivo sustenta sobre as ideias e entendimentos na vida social e, conseqüentemente, política. Segundo as autoras, a teoria é um caminho para a análise social que segue as seguintes premissas: interações humanas são moldadas primariamente por fatores ideacionais e não simplesmente pelos materiais.

Barnett (2018) também pontua que para os teóricos o mundo é uma construção social, a começar pelo fundamento principal de que a realidade social é um produto da consciência humana; a consciência é criada e constituída pelo conhecimento, que forma significado e categorias de entendimento e ação; e tanto conhecimento quanto significado podem ser institucionalizados na vida social. E essa institucionalização, por sua vez, molda a construção da realidade social.

Essa realidade construída pode aparecer como uma realidade objetiva, focando assim, nos chamados fatores sociais, a saber o dinheiro, a soberania, os refugiados, o terrorismo, os direitos humanos, que existe somente por causa da concepção coletiva das pessoas que construíram essa realidade e agem de acordo para as perpetuar (FINNEMORE; SIKKINK, 2001). Por outro lado, se tem pedras, flores, gravidade e oceanos, que existem

independentemente de concepções humanas, e vão existir mesmo se seres humanos desaparecerem ou negar essas existências. Nesse sentido, os fatores sociais decorrentes de ideias, concepções, princípios, valores e/ou acordos humanos, dependem destes, e sua existência molda como nós categorizamos o mundo e o que fazemos. Tendo em mente que um acordo humano não depende da existência de um contrato feito entre dois atores, mas sim de estruturas presentes nas entrelinhas da sociedade, que nos fornecem a linguagem, categorias e significados para dar um sentido ao mundo (BARNETT, 2018).

A construção social da realidade depende do conhecimento, isto é, discursos, símbolos, regras, conceitos e categorias que indivíduos usam para mapear, construir e interpretar. A realidade não existe lá fora esperando ser descoberta; a exemplo temos as formas de violência – guerra civil, limpeza étnica, genocídio etc – que são fatores sociais. Nenhuma destas categorias existiam lá fora esperando serem descobertas, o que de fato ocorreu, é que estas foram socialmente construídas (BARNETT, 2018). E esses novos fatores trazem consigo novas necessidades, dentre elas está uma maior preocupação com o bem-estar dos povos, uma vez que grande parte da população sofria com constantes violações de direitos fundamentais.

Barnett (2018) argumenta que o fim da Guerra Fria traz consigo um novo nível de governança humanitária, uma vez que é dada uma maior atenção aos problemas da população em si, ao invés do foco inteiramente no Estado. Com isso, se tem a administração de coletividades humanas em nome de um princípio moral maior que vê a preservação da vida e o alívio do sofrimento humano como maior valor de ação. Adicionalmente, se tem também, a expansão de novas formas de assistência por uma grande quantidade de novos atores internacionais.

Portanto, entender a constituição de fatores, categorias etc., é essencial para explicar como estes se comportam e o que causa o resultado político. Um entendimento de como soberania, direitos humanos, leis de guerra ou burocracias são constituídas socialmente nos permite formular hipóteses sobre seus efeitos na política mundial. Nesse sentido, foi iniciado na década de 90 por autores construtivistas, um movimento que iria focar no papel das organizações internacionais em disseminar novas normas e modelos internacionais de organização política (FINNEMORE; SIKKINK, 2001). Uma vez que as discussões presentes no escopo das teorias *mainstream* das Relações Internacionais se delimitavam em análises centradas nos Estados, e ignoravam o impacto das organizações internacionais sobre o comportamento dos Estados.

Coube ao construtivismo mostrar o importante papel das organizações na formação de identidade, interesses, valores, ideias, crenças, regras e normas, e como essas categorias

moldadas a partir de modelos organizacionais geram impacto, negativo ou positivo, na sociedade civil e de outros atores (HERZ; HOFFMAN, 2004). A teoria vai servi de base para formas de análises mais profundas no que cerne o papel e impacto das organizações internacionais.

Como é apresentado próximo tópico, na década de 90 vai surgir a premissa das Burocracias Internacionais, que está respaldada, para além do construtivismo, na teoria de burocracia de Max Weber. A perspectiva das Burocracias Internacionais vem então para preencher as lacunas que se tinha nas discussões do campo teórico das Relações Internacionais, no que tange organizações internacionais e seus impactos por meio da criação e promoção de categorias, culturas, normas, regras, formas de atuação, entre outros – que podem ser afetados negativa ou positivamente pelas mesmas.

2.1 Burocracias Internacionais

O presente tópico é baseado inteiramente nos estudos de Michael Barnett e Martha Finnemore de 1999 e 2004, uma vez que, mesmo apesar da existência de outros teóricos importantes que trabalham com burocracias internacionais, os dois autores são os que mais se aproximam da ideia e forma de análise do presente trabalho. No mais, será abordado a origem dessa forma de análise do papel das organizações internacionais (em específico a ONU), o conceito de burocracias internacionais, e suas patologias, uma vez que a ideia central do trabalho é apresentar falhas recorrentes que estão institucionalizadas nas organizações internacionais (OIs).

As organizações internacionais nunca foram tão centrais⁵ para a política mundial do que são na atualidade, são mais de 500, que trabalham com questões variadas, desde às financeiras as de ajuda humanitária. Essas organizações fazem muito mais do que simplesmente criar ou executar acordos internacionais entre Estados, elas fazem decisões autônomas que alcançam quase todo o globo. Hoje em dia, trabalham, principalmente, em busca de resoluções para problemas domésticos de governança, supervisionando questões que uma vez eram prerrogativas dos Estados (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Neste sentido, com o crescente número de OIs pelo mundo, passam a serem consideradas atores com grande impacto – negativo ou positivo – direto e/ou indireto na política e na economia em âmbito doméstico ou internacional, e nasce a necessidade da existência de

⁵ Mesmo não sendo abordado no trabalho, não se exclui a importância das OIs na promoção e atuação a favor do desenvolvimento de populações e países.

uma perspectiva que analisa todo processo que leva as OIs há ter tal papel tão impactante nas relações internacionais. Pensando nisso, Michael N. Barnett e Martha Finnemore publicam em 1999 o artigo nomeado “*The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*”, no qual é abordado como se dá o processo de construção de normas, modelos, categorias e patologias, por – e no – meio das OIs.

Tendo como base a ideia Weberiana sobre burocracia e abordagens institucionalista sociológica para o comportamento organizacional, os autores irão classificar que, as OIs são incorporadas por uma autoridade racional-legal⁶, que está presente numa burocracia em que, como os próprios atores definem, é uma forma social moderna, na qual se tem certos valores e que pode ter uma agenda e comportamento diferente da dos Estados que estão por trás da criação da mesma. Assim, todo o aparato de normas, regras, valores, entre outros – as garante um poder independente dos Estados que as criaram, podendo canalizar esse poder em direções próprias e contrárias dos Estados (BARNETT; FINNEMORE, 1999). No entanto, não se eximi a importância dos Estados e do contexto internacional nas formulações identitárias e dos aparatos de uma burocracia internacional, pois, como destaca Melo (2006, p. 49):

[...] em qualquer estrutura social, os atores estão constantemente expostos a novas informações, novas ideias ou novas maneiras de articular ideias já existentes. Assim, quer através do aprendizado simples quer do aprendizado complexo, a institucionalização de normas é [...] um processo dinâmico.

Barnett e Finnemore (1999) reconhecem que burocracias, por natureza, fazem regras, e fazendo isso, elas também criam conhecimento social. São elas que definem tarefas compartilhadas internacionalmente, como desenvolvimento; criam e definem novas categorias de atores, como refugiados; criam novos interesses para os atores, como promoção de direitos humanos; e transferem modelos de organização política ao redor do mundo, como democracia. Entretanto, os mesmos valores normativos presentes nas regras/normas que definem burocracias, e as fazem atores poderosos que são, podem também, às fazerem irresponsáveis e obcecadas com esses valores, custando sua missão primária, e a levando para se tornar um ator ineficiente e autodestrutivo.

Os autores consideram que as OIs só podem se tornarem uma fonte autônoma de autoridade, independente dos Estados que as criaram, se as mesmas possuírem estas duas fontes

⁶ O aparato racional-legal na visão de Weber, e adotada pelos autores, é tido como a única autoridade racional, uma vez que está respaldada nas regras e normas constituintes de um regulamento aceito e reconhecido por uma determinada sociedade ou outros atores. Ou seja, sua legitimidade vem da própria lei que emana. E por conta disso, as OIs, uma vez que são incorporadas por este aparato, são classificadas como atores que tem o poder de autoridade (OLIVEIRA, 1970).

emanando poder: uma é a legitimidade da autoridade racional-legal que elas incorporam, e a outra é o controle sob informação e conhecimento técnico. Assim, considerando que autoridade racional-legal e o controle sob conhecimento técnico ou a chamada *expertise* são parte do que constitui uma burocracia, e conseqüentemente, numa organização internacional em sua essência, a autonomia que vem destas é, portanto, melhor entendida como um efeito constitutivo o que, em retorno, faz possível outros processos e efeitos, positivos ou negativos, na política global. E para além destes citados, os autores apontam quatro características principais e essenciais presentes em uma burocracia moderna (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

A primeira característica é a hierárquica, nesta teremos uma estrutura de trabalho com divisões claramente determinadas, em que o burocrata tem suas atribuições definidas por sua competência. Assim, o que torna uma OI numa burocracia internacional, primeiramente, é a hierarquia existente na divisão de trabalho. A segunda característica é a chamada continuidade, ela irá corresponder a uma progressão contínua na carreira do burocrata, bem como benefícios salariais no patamar de suas competências. Essa característica vem com a ideia de fazer com que o pessoal da burocracia se comprometa com a mesma. A terceira é a impessoalidade, nesta o burocrata atuando na OI deve realizar seu trabalho, seguir as regras e procedimentos de forma neutra – eliminando posições políticas, ideológicas entre outras – sem que possam influenciar no seu desempenho. A quarta e última característica é a já mencionada *expertise*, uma OI e seus burocratas deve ter atribuído a si o conhecimento especializado, que são ganhos obtidos por meio de treinamentos e experiências. Essa característica é essencial, pois é a base da autoridade da OI, uma vez que é utilizada para avaliar e resolver problemas. Dessa forma, quanto maior o conhecimento especializado e habilidades, decorrentes de treinamento e experiência, maior será sua autoridade e autonomia no campo em que realizará suas atividades (BARNETT; FINNEMORE, 2004; MELO, 2006).

Uma das fontes de autonomia e autoridade, como já mencionado, é o controle burocrático sobre informação e *expertise*, essa forma de controle gera a autonomia de uma burocracia, devido ao fato de que conhecimento técnico, treinamento e experiência, são elementos que não estão disponíveis de forma imediata a outros atores – geralmente Estados – dessa forma, dá às burocracias poder sobre esses atores. (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Os autores mostram que exemplos da forma com que as organizações têm se tornado autônomos, por causa da racionalidade técnica e do controle sobre informações, não são difíceis de encontrar. O exemplo apresentado, e que vai na mesma direção das bases do pensamento do presente trabalho, é sobre os *peacekeepers* ONU – esses servidores têm parte de sua autoridade das alegações de que eles são atores independentes, objetivos e neutros, que apenas

implementam as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou de outra agência delegativa. Os oficiais da ONU, frequentemente, usam dessa linguagem, presente nas alegações, para descrever seus papéis, entendendo essas premissas como a base de suas influências no ambiente, quaisquer que sejam esse. E como consequência, os oficiais gastam um considerado tempo e energia tentando manter a imagem de que não são instrumentos de quaisquer maiores poderes, mas sim representantes da Comunidade Internacional, incorporados nas regras e resoluções da ONU (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Entrando na questão de patologias das burocracias, os autores vão apresentar as diferentes visões conceituais que podem explicar como o comportamento desses atores podem ser tornar ineficiente e disfuncional – identificando cinco traços comumente presentes nas burocracias internacionais – que podem produzir e reproduzir patologias.

O primeiro traço apresentado é a irracionalidade da racionalização – de acordo com os autores, Weber reconhece que o processo de racionalização em que as burocracias são especialistas, poderiam ser levados ao extremo e se tornarem irracionais se as regras e processos que permitem as burocracias a fazerem seu trabalho se tornassem em nada ou sem sentido. Geralmente, ao invés de formularem as regras e procedimentos mais apropriados para alcançar os objetivos de uma operação, por exemplo, as burocracias tem tendência a “importar” suas operações para se “encaixarem”, mas não se adaptar ao contexto local de atuação. E essa aderência ocorre pelo fato de ser “bem conhecido e confortável” ao pessoal que vai atuar na operação (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

A exemplo se tem a ONU, que no decorrer da década de 90 começou a se envolver em várias operações⁷ de segunda geração⁸, que impuseram a gerência e reconciliação de conflitos domésticos. Porém, o único instrumento disponível em números suficientes para tal ação era as unidades *peacekeeping troops*, estes, no entanto, eram tropas militares treinados para lidar com conflitos interestatais. Alguns SCIs da ONU, oficiais de Estado, entre outros atores, se preocupavam que os *peacekeepers* provavelmente seria inapropriado para lidar com as demandas de segurança doméstica, eles temiam que os *peacekeepers* poderia transferir suas táticas e atitudes, que foram construídas e dedicadas para um certo tipo de ambiente, para outro sem realmente considerar os ajustes necessários para tal. E o que fora temido se realizou, as tropas criaram novas formas de postura e atitudes, mais agressivas e ofensivas, nas operações

⁷ As Operações de Paz são um instrumento da ONU que busca promover e garantir a segurança internacional, uma vez detectado pelo CSNU algum conflito que ameace a paz, o conselho poderá designar uma operação específica para a resolução do conflito.

⁸ Ver Capítulo 3.

em âmbito doméstico de conflitos de baixa intensidade, e ao final prejudicou as metas e o mandato da mesma (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O segundo traço apontado é o universalismo burocrático – uma vez que as burocracias orquestram um grande número de contexto local de uma vez só, ou seja, operações em diferentes locais, com diferentes culturas e necessidades – os burocratas ignoram ou sucateiam toda essa diversidade, porque eles supostamente têm que gerar regras universais e categorias que são, pela sua própria criação, inativas, ao que cerne a particularidades dos problemas. O terceiro traço é a normalização de desvios, o problema que se encontra é que fazer exceções a algumas regras e normas podem se tornar rotina, e uma parte normal de procedimentos – sem levar em conta as raras exceções que são feitas para resolver problemas do já citado segundo traço – essas normalizações de desvios podem gerar patologias, uma vez que SCIs pode influenciar, negativamente, no comportamento dos SCIs ou da própria OI (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O quarto traço é o insulamento – este trata a questão da forma como uma OI recebe e processa as avaliações de outros atores internacionais sobre seu ambiente e/ou performance. E aqueles que estão isolados ou ignoram tal avaliação, geralmente desenvolvem culturas internas e visões de mundo que podem gerar um comportamento disfuncional prejudicando as metas da OI, levando a um comportamento patológico (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O quinto e último traço é a contestação cultural, neste, os autores apontam que burocracias são organizadas em torno do princípio de divisão de trabalho e organizadas por indivíduos que são *experts* em sua denominada área de trabalho, e no seio desta, a diferença cultural interna se faz presente, uma vez que se tem SCIs de diferentes países, essas visões diferentes podem levar os SCIs a lidarem de formas desiguais com determinados assuntos. E mesmo apesar de seguir um modelo político da burocracia, podem gerar atritos internos em diferentes partes da organização, e esses conflitos trazem resultados negativos para a OI, que podem gerar as tendências patológicas (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Alguns dos traços mencionados acima podem ser reconhecidos no estudo de caso do presente trabalho, com a cultura patológica criada, a partir das ações de violações de direitos humanos cometidas por *peacekeepers*, na MINUSTAH. As operações de paz da ONU são entendidas como aparatos racionais-legais das burocracias internacionais, uma vez que estão carregadas de normas e regras – criadas pela própria burocracia. E no âmbito da Organização, as operações são um instrumento racional-legal de resolução de conflitos, visto que propõem “soluções que envolvem regulamento, arbitragem e intervenção de uma autoridade racional-legal (elas próprias ou de outras organizações) parecem sensatas, racionais e boas para as OI e,

assim, desproporcionalmente emergem da atividade da OI” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p.34 *apud* LACERDA; FREITAS, 2018, p. 182).

Mas, apesar de parecerem sensatas, esses instrumentos, carregados de poder racional-legal, podem não ser tão eficientes como é apresentado. E como será abordado, no caso da MINUSTAH, a inercia da burocracia onusiana, que sob respaldo das imunidades, prejudicaram sua legitimidade e autoridade na qual fora construída por meio do poder racional-legal da operação (VEZINA, 2012).

Visto isso, a seguir é apresentado como a ONU vai ser classificada enquanto uma burocracia internacional, e a estrutura interna que contribui para o surgimento de patologias na Organização.

2.1.1 Burocracia Onusiana

Com o final da Guerra Fria, algumas questões no sistema internacional – que até então estavam amarradas e inviabilizadas – foram desatadas e tiveram desfechos relativamente positivos para certos campos, como o caso das operações de paz da ONU. A ONU, que é uma organização internacional fundada em 1945 – com atuação primária, e em conjunto a seus Estados-membros, em questões de cunho humanitário – teve parte de sua trajetória inicial marcada pela Guerra Fria.

A exemplo se tem o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), considerado o principal órgão para viabilizar as operações, enfrentava um grande entrave por conta do contexto político, uma vez que os principais Estados-membros estavam em guerra. E com o fim do conflito, o órgão ficou desimpedido para atuar em prol de resoluções para a criação de diversas operações de paz de diferentes formatos⁹. Assim, logo no início dos anos 90, se tem um aumento exponencial no número de operações, em vista das novas necessidades que surgiam, em grande parte do globo, trazendo olhares e atenção dos principais atores internacionais para questões humanitárias.

Melo (2006) e Weiss (2009, *apud* LACERDA, 2013), partem da ideia que se tem a existência de três ONUs, sendo uma divisão necessária para melhor entendimento do papel e da atuação, dos atores presentes na organização, a primeira:

[...] seria a ONU intergovernamental, composta por estados soberanos representados pelos seus respectivos governos. São estes que tomam as decisões substanciais no

⁹ Ver Capítulo 3.

âmbito dos órgãos deliberativos das Nações Unidas, ou seja, da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social (MELO, 2006, p.17).

A segunda ONU seria a que é composta pelo serviço civil internacional e suas hierarquias que está presente dentro da estrutura do Secretariado da Organização. Então, basicamente, ao contrário da primeira ONU – na qual, são os Estados quem toma as decisões na arena onusiana, a segunda é marcada pelo poder decisório dos servidores civis internacionais, dentre os quais estão inclusos os *peacekeepers*. Estes SCIs têm, como já mencionado em outro tópico, a base de sua autonomia e autoridade na *expertise* – dessa forma, podem eles criar, formular categorias, regras, normas etc., de interesse próprio, podendo ir na contramão dos Estados-membros. A terceira ONU seria “composta por Organizações Não Governamentais (ONG), *experts*, comissões e acadêmicos, sendo uma recente adição para uma perspectiva analítica das burocracias internacionais” (WEISS, 2009 *apud* LACERDA, 2013, p.41). Nesse sentido, é sabido que se faz necessário ter essas três visões da organização, uma vez que ela é composta por múltiplos atores.

E é na segunda ONU que a mesma toma corpo como uma burocracia internacional – com todas as quatro características descritas por Barnett e Finnemore (1999) – o Secretariado está estruturado por uma hierarquia de atuação, seguido pelo quadro de servidores que contam com a garantia de continuidade, alimentada pela impessoalidade que eles fornecem atuando, bem como a *expertise* no que lhes fora atribuído. Na segunda ONU, as regras que, conseqüentemente, se caracterizam como padrões de referência para a atuação dos SCIs, são de grande importância para a organização em si, e outras burocracias, pois, “quanto mais precisas as regras, mais elas facilitarão o papel destas burocracias na implementação das decisões das OIs” (MOURITZEN, 1990 *apud* MELO, 2006, p.41). Ainda segundo Melo (2006, p.42):

No âmbito da ONU, o processo de institucionalização de normas é resultado de dinâmicas que ocorrem, simultaneamente, em duas dimensões. De um lado, a existência de interações constantes entre [...] os estados e o Secretariado e, do outro, a produção de conhecimento especializado pelos SCIs dentro da burocracia onusiana.

Por meio destes padrões, Melo (2006, p.41) aponta que, ocorre “a construção de um quadro de referência que gera um processo de institucionalização de conceitos, normas e procedimentos relativos a uma determinada área de atuação da organização” – no caso do presente trabalho – relativo às condutas dos *peacekeepers*. Dessa forma, esse processo de institucionalização, no âmbito da ONU, das regras de conduta vai influenciar a forma como estes constroem a realidade social em operações de paz.

No próximo Capítulo é abordado a origem, os princípios e os conceitos das operações. Também se é mostrado a evolução da agenda dos direitos humanos no âmbito do sistema onusiano, bem como os casos emblemáticos de violações de direitos humanos em massa que ocorreram, em parte, por omissão e negligência da ONU. E será abordada as questões relativas à burocracia onusiana, – visando entender como se dá esse processo de institucionalização de normas e regras de imunidades e responsabilização de *peacekeepers* que geram patologias nas operações de paz, que penetram no seio da Organização, construindo sua própria cultura de violações e impunidades.

3 OPERAÇÕES DE PAZ: PRINCÍPIOS, GERAÇÕES E CONCEITOS

Desde o início de sua existência, em 1948, as operações de paz da ONU já sofreram grandes mudanças fundamentais de seu propósito original – em que as operações se baseavam no envio de observadores militares e tropas levemente armadas, com a tarefa de observar e supervisionar acordos de cessar-fogo, fortalecer a confiança entre as partes em litígio, manter a ordem e criar uma zona territorial neutra (FAGANELLO, 2013; KENKEL, 2013). Segundo Faganello (2013), de forma ampla, pode-se distinguir a concepção e modificação das operações em dois períodos, o da Guerra Fria e o do pós-Guerra Fria, no primeiro período, ocorre que desde a criação da ONU até o fim da Guerra Fria, as operações tinham como característica basilar o viés militar, ou seja, as chamadas operações de paz tradicionais eram voltadas para tratar de conflitos deflagrados entre Estados.

Assim, como já mencionado, as tarefas se resumiam para a observação e monitoramento de cessar-fogo ou acordo de paz que buscavam mudar as condições locais do Estado receptor, uma vez a necessidade de evoluir para uma possível nova realidade do mesmo (FAGANELLO, 2013). E para alcançar tais feitos, em sua 1ª geração, as operações de paz eram guiadas por três princípios básicos por meio do denominado “*holy trinity*”, o primeiro princípio é o do consentimento, o segundo é o da imparcialidade e o terceiro o do não uso da força (KENKEL, 2013).

No segundo período, durante o pós-Guerra Fria, Faganello (2013) observa que o CSNU recupera sua importância, enquanto o órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais da ONU, e as operações então ganharam diversos novos mandatos. Isto se dá pelo fato da “mudança na natureza dos conflitos percebida a partir desse momento e, também, pelos impulsos internacionais da promoção da democracia e dos direitos humanos endossados pelos países desenvolvidos, que viam as operações como um instrumento eficiente para tal” (FAGANELLO, 2013, p. 64, p.65).

Com o fim da Guerra Fria, se tem a ascensão dos conflitos ideológicos que começam a desabrochar em várias regiões do mundo. O que levou acarretando o ressurgimento de manipulações históricas, culturais, étnicas e religiosas entre os povos – e estas novas formas de conflito exigiu um esforço maior por parte da ONU para resolver tais problemas, bem como uma nova forma organizacional para o mandato das operações de paz. E com esse cenário as operações de paz vão perdendo as características tradicionais de cunho militar e se inicia a transição para as novas gerações – as chamadas operações multidimensionais (FAGANELLO, 2013).

As operações de paz multidimensionais se iniciam a partir da 2ª geração e se faz presente até os dias de hoje, na 5ª geração. A de 2ª geração vem quase que como um adendo às operações tradicionais, para além da herança das tarefas da 1ª geração, fora incluído nos mandatos a organização de eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração, entregas de ajuda humanitária, promoção de direitos humanos, assistência a refugiados e um aumento na força policial (KENKEL, 2013). Sobre a 3ª geração, observa-se como característica principal o apelo da permissão para o uso da força para impor as metas do mandato da operação – que estarão tipicamente sob a égide do Capítulo VII da Carta. Kenkel (2013) aponta que a emergência dessa nova geração se deu pelos grandes fracassos das operações na Bósnia, Ruanda e Somália, que levou a ter grandes efeitos no guia baseado no “*holy trinity*”, em vista de que grande parte das falhas naquelas operações fora por ter seguido os princípios cegamente, sem considerar os contextos que estavam inseridos.

A 4ª geração de operações de paz consiste em uma forma robusta de construção da paz combinada com uma elevada permissão para o uso da força, e uma ampliação nas tarefas de cunho civil que são mais intrusivas em termos de seu efeito na autonomia do Estado receptor. Um exemplo do quão intrusivo o processo de construção da paz em um Estado pode ser, está na transição administrativa, onde o exercício de soberania sobre tal território é transferido efetivamente para uma operação de paz da ONU, e toda a autoridade executiva, legislativa e judicial temporariamente fica com o chefe da operação (KENKEL, 2013).

Já a 5ª geração é caracterizada pelo aspecto híbrido das operações de paz, uma vez que se tem a cooperação entre a ONU com outra OI, dessa forma, ocasiona de se ter o fornecimento de tropas e civis, por ambas, e sob o comando dual das OIs. No mais, conforme Kenkel (2013), no geral, as chamadas gerações das operações de paz podem ser observadas pela ótica de três fatores básicos fundamentais: o primeiro seria o nível da força usada por *peacekeeping troops*; o segundo seria o tipo e a profundidade de tarefas conduzidas por *peacekeeping personnel*; e no caso do último fator, que se aplica somente às de 5ª geração, seria a partilha de tarefas da ONU com organizações regionais.

Para Faganello (2013, p.67), com as novas tarefas e novas metas empreitadas pelos novos modelos de mandatos multidimensionais das operações, é notável que as operações começam a operar “[...] sob os preceitos do *peacebuilding*, só que de maneira preliminar, buscando com isso preparar o terreno para que esforços mais efetivos de *peacebuilding* lograssem êxito ao estabelecer uma paz duradoura”. No que cerne os atores dos conflitos e o consentimento nas operações multidimensionais – diferentemente das tradicionais, que geralmente atuava em conflitos interestatais, e disso, duas partes litigantes definidas – as novas

gerações enfrentam dificuldades em ter o consentimento conferido ao mandato pelo fato de haver múltiplos atores envolvidos no litígio e diferentes interesses de acordo. Por conta desta diversidade de atores e interesses, ocorre que a operação de paz poderá ser conferida por um consentimento parcial, ou esperar por uma definição por parte do CSNU e do Secretariado, de quem de fato é parte no conflito (FAGANELLO, 2013).

Enfim, sobre a questão multidimensional nas operações de paz Faganello (2013, p.67, p. 68) conclui:

Diferentemente do modelo tradicional, as operações multidimensionais desempenham papel ativo nos esforços políticos de buscar uma solução para o conflito, além de lançarem mão de “bons ofícios”, promover a reconciliação e criar a paz necessária para o instrumento de *peacebuilding*. Para tanto, é necessário o cumprimento de diferentes tarefas e o trabalho conjunto de diferentes especialistas. Não obstante a complexidade dessas operações de paz, tanto o consentimento quanto a imparcialidade e o uso da força – agora com algumas nuances – continuam sendo princípios básicos e obrigatórios das operações.

Bigatão (2007) considera que as operações de paz surgem como uma ferramenta contingencial em meio às dificuldades da ONU de atuar e colocar em prática os artigos presentes na Carta, principalmente para as questões de segurança coletiva – já que estavam no período da guerra fria e pouco se tinha consenso entre os cinco membros permanentes do CSNU. E dentre esse cenário de conflitos, a ONU começava a conceder algumas operações que tinham como meta prevenir litígios entre Estados ou estabilizar os que já se encontravam em andamento, utilizando as forças compostas por civis e/ou militares.

Como colocado por Bigatão (2007), as operações não estão previstas na Carta da ONU, o que as tornam uma ferramenta *ad hoc*, mas, para fins de fundamento legal se é utilizado os Capítulos VI e VII como referência – o Capítulo VI vai tratar as formas pacíficas de solução para litígios, por exemplo: negociações, mediações, conciliações ou arbitragem; – já o Capítulo VII vai entrar com o uso da força para a aplicação de mandatos, medidas, entre outras formas, para a resolução de litígios que se tornaram uma ameaça à paz e à segurança internacional. É sabido que as operações de paz não estão prescritas na Carta ou em nenhum órgão principal da Organização, sabemos que as operações estão divididas em gerações, mas isto não é suficiente para identificar cada uma e seus conceitos.

Visto isso, foram publicados dois documentos base em que é descrito as categorias e classificação das atividades a serem exercidas pela ONU por meio das operações. Ambos documentos foram criados pelo então SGNU Boutros Boutros-Ghali e sua equipe de *experts*, o primeiro é o “Uma Agenda para a Paz” apresentado em 17/06/1992, e o segundo veio como forma de complementar e reformar algumas falhas apresentadas em campo, o chamado

“Suplemento de Uma Agenda para a Paz” apresentado em 03/01/1995 – nos documentos estão expressados os cinco tipos de operações de paz, como será detalhado a seguir (BIGATÃO, 2007).

Sob auspícios do Capítulo VI da Carta se tem duas, a Diplomacia Preventiva (*preventive diplomacy*) – é a primeira forma de uma operação de paz, essa operação pode ser executada pelo SGNU, pelas agências especializadas, pelo CSNU ou a AGNU, ou por organizações regionais em cooperação com a ONU. Todos esses atores possuem voz ativa para a prevenção diplomática de uma possível evolução em conflitos violentos intraestatais e interestatais, ou qualquer outro evento que potencialmente possa desestabilizar a paz. Então, basicamente funciona como um sistema de alerta pré-conflito. A segunda é a Promoção da Paz (*peacemaking*) – esta também é um mecanismo diplomático, no entanto, é para conflitos que já estão em andamento. O SGNU, outras OIs, governos, grupos de Estados, ou ONGs que buscam o fim do conflito, poderão fazer negociações entre as partes para que cheguem num acordo de paz ou cessar-fogo (BIGATÃO, 2007; FAGANELLO, 2013).

Sob respaldo dos Capítulos VI e VII da Carta se tem a Manutenção da Paz (*peacekeeping*) – aqui se inicia as operações em campo, serão desenvolvidas atividades somente com o consentimento conferido pelas partes conflitantes. Que buscará implementar ou monitorar cessar-fogo e/ou acordos de paz, e soluções pacíficas duradouras para o conflito. Contando com militares, policiais e civis atuando em campo. Já a chamada Imposição da Paz (*peace-enforcement*) – sob respaldo do Capítulo VII da Carta, é um mecanismo que precisa somente da autorização do CSNU, e sem o consentimento conferido pelo Estado receptor da operação, para que haja a implementação do mandato com o uso da força militar armada. Geralmente, isto ocorre quando o CSNU determina que há uma ameaça à paz, ruptura ou ato de agressão. Dessa forma, a intervenção armada, entre outras medidas coercitivas, como sanções econômicas, políticas e diplomáticas, que buscarão a manutenção ou restauração da paz no território afetado. As operações poderão contar também com a cooperação e participação de organizações regionais e agências para tais ações de enforcement (BIGATÃO, 2007; FAGANELLO, 2013).

Sobre a Consolidação da Paz (*post-conflict peacebuilding*) – este mecanismo das operações de paz é somente desenvolvido quando há um acordo de paz. Ele entra com o propósito de estabelecer uma paz duradoura, e para isso são colocadas metas, a longo prazo, para fortalecer as instituições, o desenvolvimento econômico, a infraestrutura, e outras estruturas nacionais base do Estado no pós-conflito, bem como tratar os conflitos logo na sua

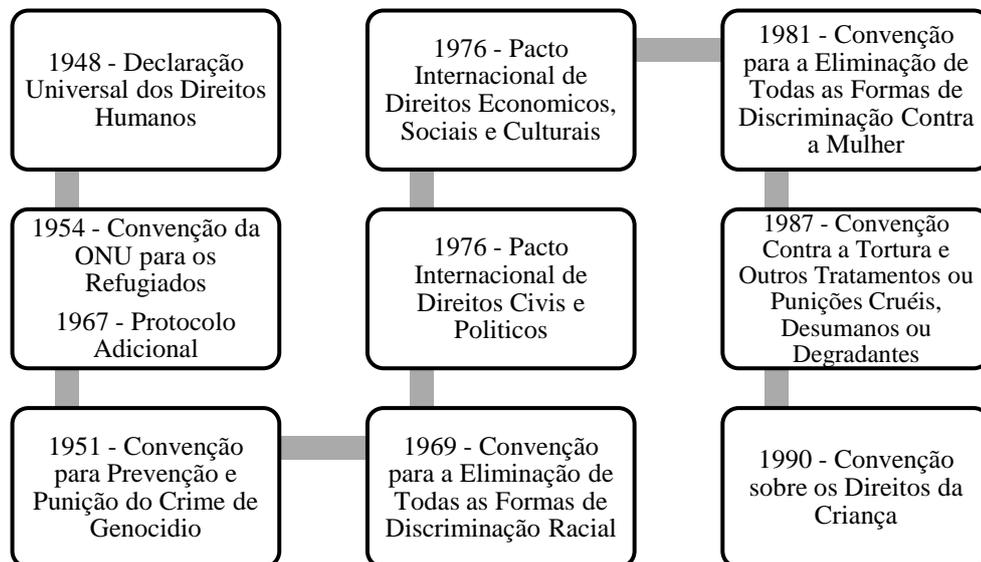
raiz para que haja uma redução de risco de possíveis retrocessos para antes do acordo de paz (BIGATÃO, 2007; FAGANELLO, 2013).

E como poderá ser observado no estudo de caso do presente trabalho, a MINUSTAH – entre outras operações empreitadas pela ONU no território haitiano – vai possuir tarefas típicas da 5ª geração de operações de paz, como a atuação híbrida com a OEA, entre outros atores. E como argumentado por Montenegro (2013), se pode afirmar que a MINUSTAH atuou por meio de todas as categorias estabelecidas para uma operação de paz – *peacekeeping*, *peace enforcement*, *peacemaking* e *peacebuilding*, sendo a última executada, principalmente, pós o terremoto de 2010. Os mandatos empreitados no Haiti são marcados por objetivos como a manutenção de um ambiente seguro e estável; promoção da democracia nos processos políticos; e promoção dos direitos humanos. A seguir, é apresentado a agenda onusiana, desde sua criação, para a defesa dos direitos humanos – que, teoricamente, vão servir de base para os princípios a serem defendidos numa operação de paz –, e as controvérsias que marcaram e influenciaram grandes mudanças na conduta da Organização.

3.2 A agenda para os direitos humanos e as controvérsias das operações de paz

Com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, é presenciado o início da agenda mundial para promoção e aplicação da mesma – mesmo apesar da já existência das Convenções de Genebra sobre Direito Humanitário, e da Declaração não ter força de lei – o documento pode ser considerado um marco para o início da agenda em prol dos direitos humanos pelo fato de ter tido uma grande aderência dos países, principalmente considerando o contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, e todo o processo de descolonização que iniciaram previamente sob auspício da autodeterminação dos povos. Assim, vamos observar uma série de pactos, convenções e outros marcos de grande importância que vão sendo criados no decorrer da metade do século XX, que irão pautar a agenda internacional dos direitos humanos, como apresenta a linha do tempo abaixo (MELO, 2010).

Tabela 1 – Linha do tempo das convenções e pactos importantes para a promoção dos direitos humanos, fora e no âmbito da ONU



Fonte: Elaboração própria, com base em Melo (2010).

Considerando o contexto da Guerra Fria, até que tal evento chegasse ao seu fim, o regime internacional de direitos humanos consistia na elaboração de normas e princípios em que a execução estava a cargo unicamente de cada Estado que o adotou, e com quase nenhuma supervisão internacional para seu desenvolvimento – visto que naquele período, geralmente, o que predominava antes de tudo era o princípio da soberania dos Estados, que consequentemente impossibilitava qualquer tipo de intervenção externa coercitiva no território para supervisionar a preservação dos direitos humanos. Mas, com o fim da Guerra esse cenário muda completamente, uma vez que as alterações na arena normativa internacional impactaram as ações dos Estados na temática. As violações massivas de direitos humanos passaram a ser consideradas como uma grande ameaça à paz e à segurança internacionais, mudando assim, a premissa da não-intervenção internacional em um Estado soberano, e passaram a legitimar esses tipos de ações em prol da paz e proteção internacional dos direitos humanos. (MELO, 2010).

No âmbito da ONU, o discurso pregado pelo Secretariado em todas as dimensões de trabalho desenvolvido pela Organização é de que “os direitos humanos são a base para a consolidação de uma paz autossustentável nos níveis nacional e internacional. Uma vez que o respeito aos referidos direitos figura como princípio fundamental da ONU” (MELO, 2010, p.80). Principalmente no campo da paz e segurança, se tem esse baseamento como guia de suas atividades, sempre respaldadas também por documentos e boletins, que vão servir como quadro de referência para as atividades a serem desenvolvidas em campo por *peacekeepers*.

No decorrer da década de 90, observamos as publicações de vários documentos para reformas de atividades que tiveram mais fracassos naqueles anos, um deles, em 1997, foi divulgado em relatório feito pelo então SGNU Kofi Annan, seguido pelo boletim “*Observance of the humanitarian international law by forces of the UN*”, publicado em 1999; e o Relatório Brahimi¹⁰ de 2000, que reforçava a visão do Secretariado no que cerne a importância de treinamento dos componentes militares, policiais e civis das operações de paz para os assuntos de direitos humanos e humanitário (MELO, 2006). Mesmo apesar de ter havido toda uma nova agenda para os direitos humanos, e para a paz, frente as novas problemáticas no decorrer dos anos 90, as reformulações para adaptar ao novo sistema internacional não foram tão eficientes como planejado, o período foi marcado por variadas controvérsias, e assim se seguiu durante anos.

Como é sabido, a maior parte dos conflitos, a partir dos anos 90 até os dias de hoje, são diferentes dos que se passaram entre 1950 e 1988 – os novos conflitos são uma mistura de guerra civil, limpeza étnica, crime organizado, violência urbana e rural, milícias, terrorismo contra a população civil, e conseqüentemente a possibilidade de acarretar em uma internacionalização dos mesmos – e estes conflitos, para além da matança, geraram e geram milhões de refugiados e deslocamentos internos, que regularmente são alvos de violações de direitos humanos (ESGLOBAL, 2019). A incapacidade das operações de paz da ONU em evitar os massacres, como os que se passaram nos anos 90, levou a um grande debate sobre a proteção da população civil.

Em 1994, durante a operação de assistência da ONU em Ruanda, foi presenciado uma das maiores controvérsias e violações de direitos humanos. No princípio houve várias tentativas do comandante da força da operação em alerta para o genocídio que se passara, no entanto, em todas as tentativas de contato com o Secretariado não foi autorizada nenhuma ação que poderia ter amenizado ou impedido a matança. Esse episódio resultou no genocídio de cerca de 800 mil da população tutsi e hutus moderados, cometidos por extremistas hutus. E logo no ano seguinte, ocorreu o massacre de Srebrenica de cerca de 8 mil bósnios, e novamente as forças da ONU assistiram passivamente ao genocídio alegando que não tinham autorização para intervir (ESGLOBAL, 2019).

¹⁰ É importante mencionar que, por meio do Relatório, ocorre uma reflexão institucional da ONU resultado das controvérsias nas operações na década de 90, bem como a influência na criação de novas rotinas burocráticas em vista das necessidades das novas gerações de operações e das controvérsias envolvendo violações de direitos humanos (FAGANELLO, 2013).

Todos esses eventos colocaram em evidência o aparato burocrático ineficaz da ONU, e também a falta de interesse dos Estados-membros com mais poderio em intervir. Atualmente vemos que o negligenciamento com a população civil continua sendo um grave problema em campo nas operações – a exemplo se tem os casos de AES cometidos por *peacekeepers*, que mesmo com as declarações de tolerância zero da Organização, não parece ter muito efeito em campo. Esses casos fazem com que as operações e os *peacekeepers* ganhem descrédito frente a comunidade internacional, e principalmente entre a população civil de um Estado receptor (ESGLOBAL, 2019). A seguir, se é discutido o que está presente no quadro de referência para os *peacekeepers*, e como foi a construção e institucionalização de culturas – regras, normas, imunidades – que, por muitas vezes, contribuem para o surgimento de patologias nas operações de paz.

3.3 Quadro de Referência Onusiano para imunidades e responsabilização de Peacekeepers

Desde o estabelecimento da Carta da ONU em 1948, foram realizadas 58 operações de paz, e atualmente 13 estão em andamento (ONU PEACEKEEPING, 2020). Ao longo dos anos, o viés e as necessidades destas foram mudando, e a tornando mais complexa, dessa forma, se tem a emergência de uma ampliação no quadro de pessoas e contingentes militares que trabalham em campo, bem como algumas atribuições essenciais, para além de suas obrigações oficiais de trabalho, que são as imunidades e responsabilização. E como sabemos, o estabelecimento de novas operações ganhara força na década de 90, mas com isso, vieram novos problemas a serem enfrentados, como as violações de direitos humanos praticadas pelos próprios *peacekeepers* durante as operações.

Foram registradas contínuas alegações de AES, entre outras formas de violações, atribuídas a quem deveria estar protegendo as pessoas do Estado receptor da operação, são casos que vem ocorrendo desde a Bósnia, Kosovo, Timor Leste, Camboja, Libéria, República Democrática do Congo ao Haiti (FAGANELLO, 2013). Por conta desses contínuas alegações de violações que, conseqüentemente, prejudicava o mandato das operações, a ONU estabelece a “proibição” dos atos de AES por meio da “Política de Tolerância Zero” (BBC, 2006). E esta política se deu pelo fato de que os atos de violações praticados geraram várias conseqüências, em destaque para o chamado “*peacekeepers babies*”, a transmissão de doenças como HIV¹¹

¹¹ Mais informações em: <<http://www.codebluecampaign.com/the-problem>>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

(EL PAÍS, 2019), entres outras serias consequências, além dos impactos negativos para operação, e para própria burocracia onusiana.

Conforme Aguilar (2016, p.687), “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 CSNU e acordos estabelecidos pela Organização com os governos dos países onde as operações são desdobradas”. Como já mencionado, ao longo dos anos, as operações sofrem diversas mudanças que as tornam complexas, tornando também, convenções e resoluções datadas e desiguais com as situações encontradas durante o trabalho em campo. Por isso, se faz necessário categorizar e diferenciar o status de cada servidor do quadro de pessoas da ONU.

Faganello (2013) mostra que o documento da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) A/60/980, de agosto de 2006, fez a diferenciação entre as categorias de *peacekeepers*, para uma melhor forma de lidar com os diferentes tipos de *status* de cada e seus respectivos mecanismos disciplinares e jurídicos aplicados, caso ocorra uma prática de violação de direitos humanos. No documento é apresentado os constituintes da categoria de *peacekeeping personnel*, que no caso são os servidores da ONU, os chamados *OFFICIALS*, todo o quadro de pessoal, os chamados *STAFF*, os voluntários, os *experts* em missão, os policiais, observadores militares, conselheiros militares e consultores. Todos estes estão enquadrados na categoria¹² de *peacekeeping personnel* em uma operação de paz, e estão subordinados diretamente ao comando da Organização, dessa forma, respondem a suas normas de conduta e disciplina (FAGANELLO, 2013).

Já o chamado *peacekeeping troops*, ou como conhecido popularmente “capacetes azuis”, corresponde aos militares membros de contingentes nacionais cedidos por Estados-membros. Estes, enquanto servem em uma operação, permanecem membros das Forças Armadas de seu país de origem. Porém, Faganello (2013, p.194) esclarece que “para que o mandato e as diretrizes operacionais possam ser cumpridos, é transferida para ONU e investida no SGNU a autoridade operacional sobre a tropa”, dessa forma, temos somente a chamada “autoridade operacional” sendo que as atribuições jurídicas, de fato, são do *Troop Contributing Country (TCC)*. Assim, pode até que se tenha o dever de a tropa seguir as normas e diretrizes da Organização, mas também tem a possibilidade de responder ao seu país nacional.

¹² No presente trabalho, é adotado o termo “*peacekeepers*” para falar de todas as categorias no geral. Salve somente em casos específicos – o caso de alguma violação em questão – que poderá por exemplo ser utilizados “*peacekeeping troops*, militares, soldados, contingente ou civis”.

Aguilar (2016) explica que antes, as operações se referiam aos policiais em campo, como Policia Civil (CivPol). Mas que atualmente, os policiais são tidos com *status* próprio, uma vez que tanto os policiais individuais quanto as unidades policiais compostas, mantem-se ligadas aos Estados de origem e utilizam seus uniformes nacionais, portando não gozam mais das mesmas imunidades e responsabilizações que um *peacekeeper personnel* (AGUILAR, 2016). Conforme veremos adiante, para as diferentes categorias de *peacekeepers* é apresentado diferentes regras de conduta presentes num quadro de referência institucionalizado, responsáveis por orientar e regular suas ações no âmbito da burocracia onusiana (FAGANELLO, 2013).

Para elaborar os privilégios e as imunidades numa operação de paz, a ONU tem como base dois princípios celebrados no âmbito do Direito Internacional – uma vez que estes são geralmente aceitos e utilizados, – o primeiro é o da territorialidade, que estabelece a jurisdição do Estado sobre os crimes praticados em seu território; e o segundo é o da nacionalidade, que permite que o Estado estenda sua jurisdição sobre crimes praticados por seus nacionais fora de seu território. Sobre o segundo princípio Aguilar (2016, p.690) elabora que:

A possibilidade do Estado do qual o integrante da operação é nacional impor suas normas jurídicas sobre ele por crime cometido no território do Estado receptor seria, então, uma exceção ao princípio da 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 ligada à jurisdição desse último.

Assim, por meio desse princípio da “extraterritorialidade”, a ONU apresenta no artigo 104º da Carta 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” (AGUILAR, 2016, p. 691). No artigo 105º se é determinado que:

1. A Organização desfrutará, 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 desfrutará, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de sus funções relacionadas com a Organização (Carta das Nações Unidas, 1945, p. 65, p.66).

E para regular esses artigos citados, no seio da Organização foram realizadas a Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU, em 1946, e a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agencias Especializas da mesma, em 1947. Por meio destas Convenções a ONU procura garantir imunidades de jurisdição civil e penal ao quadro de pessoal das operações de paz, independente do formato da mesma (AGUILAR, 2016).

É sabido que o CSNU autoriza o estabelecimento de uma operação de paz por meio de uma resolução que, seguindo critérios presentes na Carta, tem efeito de cumprimento obrigatório, além disso, Aguilar (2016, p.693) mostra outros critérios geralmente seguidos pelo Conselho no processo de criação de uma operação:

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.

Após esses processos, com a aprovação da resolução e do mandato, é iniciado entre a Organização e os Estados-membros os acordos e entendimentos no que tange a constituição dos diversos componentes da operação, dentro os quais está incluído os entendimentos com o país receptor a respeito dos desdobramentos necessários do contingente militar. É neste momento que se é discutido e incluída as garantias de imunidades para seus componentes, por meio da assinatura de documentos normativos *ad hoc*, como o *Status Of Force Agreement (SOFA)*, o *Status Of Mission Agreement (SOMA)* e o *Memorandum Of Understanding (MOU)*, sendo os dois primeiros documentos limitados no tempo e no espaço, dessa forma, permanecendo em vigor enquanto a operação está em curso, e apenas no território sobre o qual o Estado receptor exerce sua jurisdição legal (AGUILAR, 2016).

Sobre o *SOMA*, este, vai abranger todos os componentes civis e militares. Sobre o *SOFA*¹³, este, vai abranger os contingentes armados na operação, o acordo vai regular a presença da operação de paz no Estado receptor, e também estabelecer direitos e deveres aos seus membros. Faganello (2016, p.197) aponta as seguintes diretrizes que o documento segue, uma vez acordado, “Prevê o status da missão de paz e de seus membros; a responsabilidade no que toca à jurisdição civil e criminal aplicada aos membros; imunidades e privilégios; solução de disputas e reclamações; proteção aos membros da operação; o dever de observar as leis e costumes locais”. É sabido que se tem duas Convenções que trata da situação de *peacekeepers* nas operações de paz, no entanto, nenhuma delas trata do *status* dos “capacetes azuis”, dessa forma, o *SOFA* é o acordo responsável para tratar sobre a questão (FAGANELLO, 2013).

Sobre o *MOU*, este é assinado entre a Organização e os Estados-membros que fornecerão o pessoal para a operação, definindo o reembolso pela ONU, das despesas efetuadas

¹³ Geralmente, cada *SOFA* é elaborado conforme as necessidades específicas de cada operação, no entanto, todos eles se baseiam no modelo imposto pela AGNU em 09 de outubro de 1990 (FAGANELLO, 2013).

pelo país que contribuiu com contingentes policiais e militares –, e também definindo os recursos logísticos, os materiais e equipamentos necessários (AGUILAR, 2016; FAGANELLO, 2013). O documento também pode ser assinado com o Estado receptor, entre um país e uma agencia especializada; entre a ONU e uma organização internacional regional¹⁴.

Como argumentado, as imunidades podem gerar alguns problemas e possivelmente pode se tornar uma patologia no seio da Organização, Aguilar (2016, p.700) vai apontar três principais problemas que podem ser encontrados corriqueiramente. O primeiro seria o dever de que um ato criminal praticado no território receptor da operação tenha que ser qualificado como tal na legislação penal do Estado nacional do *peacekeeper*, para que haja a garantia de punição. Visto isso, é observado que muitos Estados aderem o princípio da “dupla incriminação”, e dessa forma, podem exercer jurisdição penal sobre seus nacionais por crimes praticados no território do país receptor.

O segundo apontado pelo autor é o da “possibilidade de impunidade que as imunidades e o processo que a ONU adota para lidar com as violações que ocorrem nas operações”, por exemplo, se a Organização comprova a culpabilidade de um *peacekeeper* por um crime praticado pelo mesmo, e decide repatriá-lo para ser julgado pelo Estado do qual é nacional, pode acontecer de o sistema jurídico desse Estado não determine a competência para julgar o acusado por atos criminais praticados fora de seu território nacional (por isso alguns aderem a dupla incriminação), assim, a Organização estará sendo compassiva com a impunidade. E essas impunidades podem ocorrer, também, devido às várias lacunas que se tem nas Convenções, nos acordos, nas resoluções, na estrutura jurídica do Estado receptor, e no interesse do próprio Secretariado da ONU na matéria. Esses dois mencionados acima poderão ser observados no estudo de caso do presente trabalho, onde se teve diversos casos de impunidade por causa dessas formas de atuação da Organização. O terceiro Aguilar (2016, p.701) explicar que:

[...] refere-se a que, por vezes, a conclusão das negociações sobre o SOFA se dá após a operação ter iniciado, criando um hiato jurídico. Como no caso da MINUSTAH, em que o desdobramento das tropas se iniciou em maio de 2004, mas o SOFA-HAITI só foi assinado em 09 de julho de 2004. Isso resulta num período em que não há a segurança da imunidade para o pessoal que já está realizando suas atividades no país receptor da operação.

¹⁴ A exemplo temos a ação da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante as eleições no Haiti, que foi resultado de um MOU assinado em novembro de 2004 pelo Subsecretário Geral para Assuntos Políticos da ONU e o então Secretário Geral da OEA (AGUILAR, 2016).

E para que esse hiato não prejudique o mandato da operação, o CSNU determina que não havendo a conclusão do *SOFA* à tempo, deve-se aplicar o modelo padrão¹⁵ do mesmo. Este modelo apresenta que todos os membros da Organização qualificados para a operação permanecem na condição de servidor da ONU, dessa forma, observadores, militares e civis que não sejam servidores são considerados *experts* na operação de paz para efeitos do artigo 6º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

No Departamento de Operações de Paz (DPKO), que é o departamento operacional do Secretariado responsável pela gestão das operações, também encontramos lacunas nas diretrizes normativas aplicadas no que tange a responsabilização de *peacekeepers*, e que contribuem para perpetuar impunidades e, não obstante, patologias. O *DPKO* instituiu os guias para conduta em campo nas operações “*We are UN peacekeepers personnel*” e “*Ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets*”, o primeiro servindo para todas as categorias e o segundo somente para tropas (FAGANELLO, 2013).

O primeiro e segundo documento vai destacar, basicamente igualmente, a necessidade dos *peacekeepers* se portarem por meio de uma conduta íntegra, e para isto, deveriam respeitar as regras do Direito Humanitário, caso em uso da força, e utilizar da Declaração Universal dos Direitos Humanos como base principal para sua conduta. Mais especificamente, os *peacekeepers* deveriam se comprometer a:

Cumprir o mandato; agir imparcial e profissionalmente; respeitar os costumes e leis locais; obedecer superiores; respeitar os colegas de operação; abster-se da prática de condutas impróprias capazes de deslegitimar a operação; não fazer uso de álcool e drogas; abster-se de praticar atos que possam trazer prejuízos psicológicos e físicos à população, em especial mulheres e crianças (FAGANELLO, 2013, p.199).

Porém, em ambos documentos, nas questões em relação às proibições de abuso e exploração sexual, não se é abordado as possíveis consequências disciplinares e jurídicas a serem sofridas pelos *peacekeepers* em caso de tal prática do ato criminal. E segundo Faganello (2013), isso pode acarretar na falta de comprometimento dos *peacekeepers* para seguir as diretrizes estabelecidas pelos documentos. Ocorreu o mesmo no boletim do SGNU “Regulamentos que regem o status, direitos básicos e deveres dos *experts* em missão e dos servidores que não integram o Secretariado”, publicado em junho de 2002, e adotado pela AGNU. Nele, é “previsto o status legal, as normas de conduta, a responsabilização, as

¹⁵ Na resolução 52/12 (B) de 1998, é recomendado pelo CSNU ao SGNU que, ao estabelecer uma operação de paz o *SOFA* deveria ser concluído a tempo entre a ONU e as autoridades locais do Estado receptor e que, havendo atraso do documento o modelo padrão, adotado em 09 de outubro de 1990, poderia ser aplicado provisoriamente (AGUILAR, 2016).

imunidades e privilégios garantidos aos servidores (*OFFICIALS*) não integrantes do Secretariado e aos experts em missão” (FAGANELLO, 2013, p.200), as diretrizes normativas a serem seguidas pelos servidores são praticamente as mesmas dos dois documentos elaborados pelo *DPKO*, e da mesma forma deles, não se tem uma orientação das possíveis consequências disciplinares e jurídicas a serem sofridas pelos *peacekeepers* em caso de prática de atos criminais.

Outro problema também encontrado nos três documentos citados, está na falta de definição de noção de AES, além do que é considerado uma “falta grave” ou o próprio ato criminal. Pensando nesses problemas encontrados, o SGNU lança em outubro de 2003, um boletim com as medidas especiais para a proteção contra o abuso e exploração sexual, bem como a definição dos termos, e também uma lista de práticas que são consideradas faltas graves¹⁶ que podem ser cometidas por *peacekeepers*, destaca-se, porém, que todas as medidas contidas no boletim se refere e aplica-se a condutas somente do *STAFF* da ONU¹⁷.

O que foi mencionado nesse quadro de referência onusiano – as convenções internacionais; as diretrizes, as normas de conduta, os documentos *ad hoc* como o *SOFA*, *SOMA* e *MOU*, que foram criados por meio de resoluções do CSNU e AGNU – são resultados da influência normativa da burocracia onusiana, visto que a Organização promove a construção de determinadas realidades sociais, como no comportamentos dos *peacekeepers* nas operações de paz, ou dos Estados-membros no sistema internacional, seguindo preceitos de direitos – como aqueles abordados na linha do tempo –, e também pelas controvérsias vivenciadas ao longo dos anos de atuação das operações.

Entretanto, mesmo com a constituição das regras e normas, se tem as ocorrências de violações de direitos, e para remediar e conter tais ações, há na ONU mecanismos disciplinares e jurídicos – institucionalizados – como é abordado a seguir.

¹⁶ É considerado como falta grave: qualquer ato de omissão ou negligência; a violação dos procedimentos operacionais padrão da operação de paz; violação dos códigos de conduta, das diretrizes, dos regulamentos, das instruções administrativas ou qualquer outra norma que possa resultar em graves danos ou prejuízos a uma pessoa ou à própria operação (FAGANELLO, 2013).

¹⁷ Com relação à conduta da tropa na questão, o *MOU* vai tratar disso, mas novamente não há uma menção aos “capacetes azuis”, nem para a obrigação destes de seguir as diretrizes estabelecidas.

3.3.1 Os procedimentos institucionalizados a serem realizados frente a violações de direitos humanos: mecanismos disciplinares e jurídicos contra *peacekeepers*

Como já foi argumentado, temos a necessidades de diferenciar e categorizar os *peacekeepers* para um melhor entendimento dos seus status, imunidades e privilégios, e responsabilização, para que possam fazer atribuições justas para cada. Assim, é posto a seguir, os mecanismos disciplinares e jurídicos institucionalizados a serem efetuados, em caso de violações de direitos humanos cometidas por esse pessoal.

Sobre as medidas disciplinares aplicáveis ao *peacekeeping personnel*, primeiramente temos o *STAFF* – que está submetido aos mecanismos do “*Staff regulations of the UN and provisional staff rules (Staff regulations and rules)*”, Faganello (2013, p.207, p.208) explica que:

Recebida uma denúncia, o Chefe da Missão deverá iniciar uma investigação preliminar. Uma vez comprovada a veracidade dos fatos, os relatórios e documentos da investigação serão encaminhados para o Secretário Geral Adjunto para Gestão de Recursos Humanos, que decidirá por levar ou não a investigação adiante. Levando adiante, o SG Adjunto revisará todo o material probatório coletado e fará recomendações ao SGNU, sugerindo uma das seguintes medidas: a demissão sumaria; o encerramento do caso; a imposição de medidas disciplinares especificadas no “*Staff regulations and rules*”, tais como censura escrita, suspensão sem remuneração por tempo indeterminado, perda de cargo, multa, etc.

Já para os *Experts* em missão, após o processo de investigação por parte do Chefe da Missão, o mesmo deverá informar a sede da ONU em Nova Iorque, que por sua vez, deve informar as autoridades no Estado de origem do acusado, por meio da sua Missão Permanente na cidade, a falta cometida pelo *expert* em questão. Depois disso, o Chefe da Missão deve instalar uma Comissão de Inquérito (composta por pessoas do alto escalão, indicadas por ele), em que será avaliador os fatos, as causas e a responsabilidade –, a Comissão, então, deve fazer recomendações, dependendo da decisão final do Chefe da Missão, aos responsáveis pela manutenção da disciplina dos *experts* em missão. Podendo ser aplicada as medidas disciplinares, tais como: remoção do acusado da posição de comando; realocação em outra posição ou campo; recomendação para repatriar, etc (FAGANELLO, 2013).

Sobre as medidas jurídicas aplicáveis contra *peacekeeping personnel* – nesta, não se tem distinções entre os *peacekeepers* para a julgamentos legais –, apesar das imunidades atribuídas em campo, eles não estão imunes em caso de prática criminal, disputas e reivindicações de natureza civil não relacionadas às funções oficiais em um Estado receptor da operação, tendo que se sujeitar à jurisdição do mesmo (FAGANELLO, 2013). Visto isso, em caso de algum crime:

O SGNU determinará, primeiramente, se o ato em questão foi realizado no exercício de sua função oficial. Não sendo este o caso, ele informará às autoridades locais que não há imunidade funcional a ser reclamada para tal situação e que, assim sendo, deve-se aplicar a jurisdição local (FAGANELLO, 2013, p.211, p.212).

Sobre as medidas disciplinares aplicáveis ao *peacekeeping troops* – aqui os mecanismos são baseados nos moldes presentes no *MOU*, e todo o processo inicial funciona da mesma forma que para o *Experts* em Missão, a única diferença está na questão de repatriação, que é dispensada para as tropas ou, quando aplicada é pelo *TCC*, e não pela ONU, ou seja, como aponta Faganello (2013) cabe exclusivamente ao país de origem da tropa disciplinar seus militares. Está expresso no *MOU* que, o *TCC* também tem a responsabilidade primaria de fazer uma investigação no caso de praticada uma falta grave por um *peacekeeper*, e devendo notificar a Organização no caso de houve indicativos veracidade no ato. Após esse momento, é deve da ONU fazer uma investigação preliminar caso o *TCC* não o fazer em um prazo razoável.

Sobre as medidas jurídicas aplicáveis ao *peacekeeping troops* – como é sabido, as tropas ou os militares fornecidos por Estados-membros não estão previstas nas Convenções, assim, as imunidades, privilégios e responsabilizações desses *peacekeepers* estão previstas no *SOFA* e no *MOU*. No modelo estabelecido do *SOFA*, é garantido às tropas imunidade contra processos jurídicos sofridos por conta de palavras proferidas verbalmente ou escritas, e a atos cometidos no exercício de suas funções oficiais. Mas, não estão imunes à jurisdição do Estado receptor da operação no que tange a disputas e reivindicações de natureza civil praticadas fora do exercício oficial em campo (FAGANELLO, 2013).

Para os atos criminosos praticados por algum membro de tropa no Estado receptor da operação, o *SOFA* e o *MOU* determinam exclusividade de jurisdição ao país de origem do *peacekeeper*. No entanto, pode ocorrer de tal crime praticado não ser considerado de fato crime segundo o ordenamento jurídico do acusado, nesse caso, o mesmo “deverá ser repatriado para em seu país seja submetido a sanções disciplinares em virtude da falta grave cometida” (FAGANELLO, 2013, p.213), ou seja, tem a possibilidade do *peacekeeper* perpetrador sair impune ou ter a carga de importância e gravidade do crime rebaixadas, por conta desses fatores.

Todos esses procedimentos mencionados acima são de suma importância, pois como será apresentado no próximo Capítulo, grande parte dos casos de violações de direitos humanos nas operações de paz da ONU – no caso em específico, a MINUSTAH – seus julgamentos sequer chegaram na metade do caminho de todo o processo, acarretando muitas vezes na

impunidade¹⁸ dos perpetradores, contribuindo na criação de uma cultura patológica por intermédio desses tipos de ações.

¹⁸ Mais informações em: <<http://www.codebluecampaign.com/the-problem>>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

4 A ATUAÇÃO DA ONU NO HAITI

O presente capítulo, para além de abordar a MINUSTAH e a atuação da ONU frente as violações de direitos humanos cometidas por *peacekeepers* na operação, inicialmente vai traçar, desde o início, a atuação da Organização no território haitiano – onde o uso da força se fez presente por meio das operações, enquanto um instrumento de poder racional-legal – constituído pelo SGNU e seu Secretariado, com o aval do CSNU. Toda essa trajetória contribui para entender a construção de uma série de intervenções fracassadas, diga-se de passagem, pois a longo prazo percebe-se que pouco mudou depois de todas as operações executadas ao longo dos anos 90, e mesmo após a MINUSTAH – como é testemunhado pelas notícias da situação do país nos últimos dois anos.

4.1 As intervenções de 1993 a 2001

A trajetória de intervenções da ONU no Haiti, sob a égide do Capítulo VII da Carta, vai ter início em 1993 após o golpe militar contra o então presidente eleito Jean-Bertrand Aristide. A princípio, a operação nomeada de Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) – tinha sido criada para atuar em prol da execução do acordo assinado entre Aristide e Raoul Cédras, que era o general a comando do exército à época do golpe e, não obstante, um dos principais responsáveis pelo mesmo. O acordo tinha como objetivo a volta pacífica de Aristide como presidente do Haiti. No entanto, conforme Montenegro (2013), o acordo não foi muito aceito por parte da população civil e, principalmente, por grupos revolucionários que surgiram no país a partir do início dos anos 90, que posteriormente iriam causar grandes impasses para a política haitiana. Nisso, quando a operação – junto com Aristide – desembarcou no país, foram impedidos de continuar por um grupo de paramilitares, que, por conseguinte os expulsaram (UNPEACEKEEPING, 2021).

Visto isso, a Organização por meio do CSNU, criou uma Força Multinacional que estava autorizada a usar todos os meios necessários para retirar os golpistas do poder no Haiti, e retornar Aristide ao seu cargo. Em outubro de 1994 ele retornou e a partir daí, até 1996, houve várias prorrogações de mandato da UNMIH. Alegando que a instabilidade política, econômica e social poderia prejudicar o processo das eleições, a operação permaneceu até o momento em que elegeram o novo presidente – René Préval – que logo quando assumiu o cargo solicitou à ONU que a operação fosse novamente prorrogada, e assim foi até junho de 1996 (MONTENEGRO, 2013).

Alegando “a ideia de que era importante manter uma força de paz no Haiti para auxiliar na consolidação de um ambiente seguro e estável, bem como na reconciliação nacional, na reabilitação econômica e na promoção institucional” (MONTENEGRO, 2013, p.42), o CSNU autorizou o estabelecimento da Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH) com o mandato previsto para até novembro de 1996 – e que logo foi prolongado para finalizar em julho de 1997.

Em 1997 o Haiti ainda passava por uma grande crise política – existia divergências entre o poder legislativo e o executivo sobre a duração dos mandatos dos parlamentares e sobre a data das próximas eleições – e dentre todas essas divergências ainda estava a revolta da população civil e o aumento da circulação do crime organizado. O então SGNU Kofi Annan recomendou o estabelecimento de uma nova operação, visto que a UNSMIH estava chegando ao fim e o clima no país não estava propenso para a saída total dos *peacekeepers*, e que tal ação abrupta poderia prejudicar o progresso alcançado até então. Dessa forma, ao final de julho de 1997 o CSNU tinha autorizado uma nova operação, a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH), que contava com um número reduzido de *peacekeepers* – se comparado a todas as anteriores – e tinha como objetivo contribuir na profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, para que a mesma tivesse autonomia para atuar nas fases de transição de governos, de controlar multidões, e ter uma resposta rápida para um eventual conflito que surgisse (MONTENEGRO, 2013; UNPEACEKEEPING, 2021).

A situação entre o governo (poder executivo) e a oposição (maioria no legislativo) seguia com impasse, mesmo apesar das interferências da ONU e OEA. As tensões nas ruas aumentavam – junto com o número de assassinatos contra ativistas, figuras políticas e suas famílias – e com esse cenário, em novembro de 1997 o CSNU autorizou o envio de uma nova operação ao país. A Missão de Polícia Civil das Nações Unidas (MIPONUH), que a princípio tinha mandato com duração de um ano, mas que ao final o CSNU prolongou até março de 2000, e tinha como objetivo, novamente, a assistência à profissionalização da Polícia Nacional Haitiana (MONTENEGRO, 2013; UNPEACEKEEPING, 2021).

A MIPONUH já estava chegando ao seu fim em março de 2000 e os membros do CSNU não queriam autorizar o prolongamento do mandato da operação pois alegavam que os problemas do Haiti não se fundamentavam mais como uma questão de segurança internacional, mas sim de desenvolvimento. No entanto, o Grupo de Amigos do Secretário Geral (à época formado por Canadá, EUA, França e Venezuela) temiam a situação do país, que ainda continuava crítica, mesmo com a atuação da ONU e da comunidade internacional. O grupo então solicitou a AGNU que uma nova operação fosse imposta, e assim foi aprovada a Missão

de Suporte Civil Internacional no Haiti (MICAH), com mandato previsto para até fevereiro de 2000. Esta tinha como objetivo, como pontuado por Montenegro (2013, p.40):

[..] o auxílio ao processo de democratização e ao desenvolvimento de instituições democráticas, a assistência na reforma e no fortalecimento do sistema de justiça, o suporte na profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, ao governo na fiscalização do cumprimento dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e a assistência na organização de eleições democráticas.

Em fevereiro de 2000, a situação política no país ainda passava por uma grande instabilidade, porém a ONU julgou por não prorrogar o mandato da operação e retirar todo o contingente do Haiti – segundo Montenegro (2013) o principal motivo era a dificuldade da Organização em conseguir fundos para a operação – e assim ficou o país sem intervenção até o início de 2004 (MONTENEGRO, 2013).

4.2 A MINUSTAH

No início de 2004, algumas potências da comunidade internacional e organizações internacionais alertaram para a suposta formação de um movimento revolucionário contra o governo do então presidente Aristide – o movimento seria identificado como Frente Revolucionário Nacional para a Libertação do Haiti – as potências e as OIs temiam que tal movimento poderia desencadear uma onda de violência no país, podendo chegar a afetar a segurança internacional, uma vez que o mesmo estava conseguindo o feito de controlar as principais delegacias de polícias e várias cidades do país. Com esse argumento, solicitaram a Aristide que deixasse o cargo. Em 29 de fevereiro de 2004, o presidente deixou o país em exílio para a República Centro-Africana, e que segundo ele mesmo, tinha sido obrigado pelos EUA, caso contrário não teria deixado a presidência do Haiti (MONTENEGRO, 2013).

Em questão de horas após a saída de Aristide, o país já tinha um novo presidente interino, o então presidente da Corte Suprema – Boniface Alexandre – foi consagrado e empossado em cerimônia marcada pela presença dos embaixadores dos EUA e da França. E no mesmo dia, após solicitação de Boniface, o CSNU autorizou – sob auspício do Capítulo VII da Carta – o envio da Força Interina Multinacional (MIF), com o mandato durando até 01 de junho de 2004. A MIF tinha como objetivo auxiliar o governo interino na manutenção de um ambiente estável, dar suporte ao processo político que se instalou após a queda de Aristide, e ajudar na situação humanitária (MONTENEGRO, 2013; SEITENFUS, 2014).

Na mesma resolução que autorizou a MIF, a ONU demonstrou vontade criar uma operação de estabilização para o país, solicitando aos Estados-membros recomendações do mandato para uma nova intervenção internacional no território haitiano. E antes de finalizar o mandato da MIF, em 30 de abril de 2004, foi autorizado o envio da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti. A operação seria composta, inicialmente, por uma força militar de até 6.700, sendo que a força da MIF, que já estava atuando no Haiti, seria incorporada à MINUSTAH (MONTENEGRO, 2013).

O mandato da MINUSTAH, inicialmente, estava centrado em três objetivos de atuação, o primeiro era a garantia de um ambiente com segurança e estabilidade – e para isso, a operação auxiliaria o governo de transição a manter esse ambiente; visava também monitorar e reestruturar a Polícia Nacional Haitiana, bem como dar suporte em operações da mesma; desarmar, desmobilizar e reintegrar os grupos armados; fortalecer as instituições nacionais; e proteger o pessoal e as bases da ONU, que estivessem sob ameaça iminente de violência, no território haitiano – o segundo objetivo era o que diz respeito à garantia de continuidade do processo político em andamento, para isso a operação iria amparar o governo provisório nesse processo, de forma constitucional, e visando os princípios de governança democrática; promover o diálogo e a reconciliação nacional; dar suporte técnico e logístico, organizar as eleições em níveis municipais, parlamentares e presidenciais – o terceiro objetivo era sobre as condições dos direitos humanos, essa área estava em debilidade no país, por tanto, a MINUSTAH deveria ajudar o governo a promover e proteger esses direitos; também acompanharia a situação dos refugiados e deslocados juntamente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos; auxiliaria na reforma e fortalecimento do sistema judiciário; e por fim, mediar o acesso das populações mais vulneráveis às ajudas humanitárias que chegavam para o Haiti (MONTENEGRO, 2013).

O plano de ação mencionado acima fora o que foi elaborado pela ONU e seus Estados-membros, em maio de 2004, foi apresentado pelo governo provisório do país o *Interim Cooperation Framework*, esse plano visava metas para serem alcançadas urgentemente, junto à MINUSTAH, até 2006. O plano foi elaborado por técnicos do governo, junto a representantes da comunidade internacional, da sociedade civil, do setor privado e partidos políticos haitianos. *A priori*, quatro objetivos deveriam ser executados, sendo eles “1) o fortalecimento da governança e promoção do diálogo nacional; 2) o fortalecimento da governança econômica e auxílio no desenvolvimento institucional; 3) a promoção da recuperação econômica; e 4) o aperfeiçoamento do acesso aos serviços básicos” (MONTENEGRO, 2013, p.54). Então, de

modo geral, muitos dos objetivos elaborados pelo governo e pela sociedade estavam em consonância aos dos elaborados pela ONU e seus Estados-membros.

Para Hirst (2018), a MINUSTAH ficou divididas em três fases ao longo de sua atuação, a primeira corresponde de 2004 a 2010 – esse período estaria marcado pelo "pró-ativismo" político e militar latino-americano, com resultados satisfatórios no que tange a estabilização, normalização política e melhoras no desenvolvimento do país. O período também ficou marcado pelas eleições parlamentares e presidenciais, que apesar de terem sido conturbadas, foram consideradas livres e justas pelos observadores internacionais, e em 2006 o Haiti voltou a ter um presidente democraticamente eleito – René Préval – que voltava ao poder ressaltando a importância dos haitianos em resolver eles mesmos os problemas do país.

Apesar dos progressos alcançados nesse período, no segundo semestre de 2008, o país foi atingido por tempestades e dois furacões. Isso fez com que mais de 800 mil pessoas fossem afetadas, acarretando também, em um impacto negativo na economia do Haiti – que apesar dos pesares, tinha previsões positivas para o futuro – ao longo desse período, a operação teve seu mandato estendido por seis vezes, algumas por solicitação do SGNU junto ao CSNU, e outras solicitadas pelo próprio presidente do país. Pouquíssimos elementos foram alterados nos mandatos, no entanto, cada vez que o SGNU publicava o relatório para a extensão da operação destacava a importância da proteção dos direitos humanos, principalmente, de mulheres e crianças, e chamava atenção com o discurso de tolerância zero aos casos de abuso e exploração sexual cometidos por *peacekeepers*, que cada vez mais se tornavam importunos (FAGANELLO, 2012; MONTENEGRO, 2013).

A segunda fase corresponde de 2010 a 2013 – ficou marcada pela queda das instituições haitianas e devastação local causados pela crise humanitária que se estabeleceu após o terremoto e epidemia de cólera – isso tudo teve início em janeiro de 2010 (HIRST, 2018). O terremoto que atingiu o país, destruiu a maior parte de sua infraestrutura, matou mais de 225 mil pessoas e deixou mais de 300 mil feridos e 2,3 milhões de desabrigados, prejudicou grande parte do fornecimento de água potável e o saneamento básico do país. Então, para além das tarefas pré-estabelecidas, a MINUSTAH deveria prestar socorro aos feridos, dar apoio à ajuda humanitária que chegava ao Haiti, fazendo transporte, distribuindo alimentos, água, e outros donativos, e também preparar acampamentos para os desabrigados e deslocados internos (MONTENEGRO, 2013).

Após esse primeiro semestre de 2010, a situação das cidades e da população haitiana ainda era extremamente preocupantes, existiam mais de 1 milhão de deslocados internos, e em outubro, eclodiu a epidemia de cólera. Para piorar a situação, a população acusou as tropas da

MINUSTAH de terem causado a epidemia, o que afinal era verdade, e levou a prejudicar a imagem da operação e da Organização no país e, conseqüentemente, sua credibilidade e autoridade – enquanto um instrumento racional-legal de resolução dos conflitos no país. O período também ficou marcado pela controversa eleição que levou Michel Martelly à presidência. E por três vezes o mandato da MINUSTAH foi renovado, desta vez, onde priorizavam projetos para a recuperação da infraestrutura do país, do fortalecimento do Estado de direito, e no combate à cólera, reforçaram também o discurso contra os casos de abuso e exploração sexual perpetrados por *peacekeepers*, que cada vez mais tinham atenção midiática, e causavam revolta da população local contra a presença da operação (MONTENEGRO, 2013).

A terceira fase corresponde ao período de 2014 a 2017, este ficou marcado pela crescente fadiga e desgaste da MINUSTAH, e a saída em massa das tropas latino-americanas do país (HIRST, 2018). Este período teve por três vezes a renovação do mandato da operação, e a cada vez, a ONU diminui o contingente de *peacekeepers* atuando na mesma. De modo geral, nesses anos finais, a operação ficou marcada pelo desgaste deixado pelo terremoto, pela epidemia de cólera causadas pelos *peacekeepers* e os casos de AES que vieram à tona.

Sobre os problemas enfrentados pela operação ao longo dos treze anos de atuação no território haitiano, o primeiro estava sobre a falta de coordenação entre o contingente militar e o contingente policial da MINUSTAH – segundo Montenegro (2013), a comunicação entre esse pessoal era pouca, o que limitava e prejudicava algumas tarefas essenciais da operação – um segundo problema, que foi enfrentado nos primeiros anos, foi a falta de um órgão de inteligência que poderia recolher e fornecer informações relevantes para o pessoal da operação. A escassez de recursos também fora outro problema, uma vez que nem tudo que era prometido por doadores chegava ao Haiti, visto que eles alegavam a necessidade de existir um certo nível de segurança para enviar as doações, o que ao final não era muito possível de se alcançar se não tivesse recursos para tal.

Como relata Montenegro (2013, p.78), outro problema era “o distanciamento que existia entre a teoria e prática, entre o que era sugerido pelos documentos oficiais da ONU e pelos relatórios do SGNU, e o que realmente era executado em campo”. Dessa forma, nem todas as ações sugeridas eram realizadas, e isso se devia à falta de recursos – financeiros e humanos – que ao final prejudicava o mandato da operação. E novamente o problema da falta de comunicação, só que dessa vez era entre os representantes da MINUSTAH e a sociedade haitiana. Conforme Montenegro (2013), a sociedade não era procurada para relatar seus próprios problemas e nem consultada para saber quais projetos seriam melhores para o desenvolvimento da mesma.

Por fim, em abril de 2017, o CSNU publicou uma resolução marcando o término da MINUSTAH, para outubro do mesmo ano, e a instalação de uma nova operação. Essa nova teve mandato de dois anos, e sob a égide do Capítulo. VII da Carta, tinha como objetivo a ainda formação Polícia Nacional Haitiana, o auxílio na consolidação do sistema de justiça, e proteção e promoção dos direitos humanos (HIRST, 2017).

Ao final da MINUSTAH, o balanço das condições no Haiti mostravam que a situação estava longe de ser promissora – o país com uma população de pouco mais de 10 milhões enfrentava/enfrenta uma realidade dramática – a exemplo se tem 40% de analfabetos, 50% abaixo da linha de pobreza, e 28% em pobreza extrema; junto a esses fatores mencionados, apenas 25% da população tem saneamento básico e 50% tem acesso a água potável; além da falta de infraestrutura, com menos de 20% do território com estradas pavimentadas (HIRST, 2018). Então, por mais que a construção da MINUSTAH tenha sido pela burocracia onusiana e seu corpo de *experts*, o aparato racional-legal constituído por eles, para a resolução das mazelas que assolavam o país, não foram suficientes – e como é sabido, chegando até a contribuir para o acontecimento de alguma delas.

4.2.1 A Cólera

Por volta do dia 20 de outubro de 2010, nove meses após o terremoto que devastou o país, o Haiti começou a ser atingido por um surto de cólera de proporção tamanha como nunca se tinha presenciado até então. Apesar da cólera ter surgido, por “sorte”, numa região poupada pelo terremoto e seus impactos, foi atingir uma área rural com pouquíssima estrutura sanitária (SEITENFUS, 2014). Na área do surgimento da cólera, ou como em quase todo o país, por conta da falta de sistemas de abastecimento de água, como aponta Seitenfus (2019), as fontes naturais – a exemplo do Rio Artibonite – faz serventia à população para lavar roupas, lavar a si mesmos, dar de beber aos animais, e para o uso doméstico de modo geral.

Também em outubro de 2010, especificamente no dia 09, a MINUSTAH recebeu um contingente de 1.075 soldados do Nepal – país que tinha acabado de passar por um surto de cólera –, estes *peacekeepers* foram designados para ocupar a base da operação em Méyè (PILLINGER; HURD; BARNETT, 2016). Essa base da MINUSTAH estava apenas há alguns metros do afluente do Rio Artibonite, considerado o maior rio no Haiti e uma das principais fontes de água para consumo e higiene da população local (YALE LAW SCHOOL, 2013). Então, logo a atenção se direcionou para as instalações da base da operação. No dia 27 de outubro, jornalistas flagram em vídeo tropas da MINUSTAH tentando conter vazamentos que

aparentavam ser o conteúdo da fossa da base. Algumas famílias que habitavam na área também confirmaram que, frequentemente, o tal conteúdo vazava, chegando até o rio (YALE LAW SCHOOL, 2013).

O Ministério da Saúde haitiano começou de imediato com uma investigação epidemiológica para identificar a origem do surto, pois se faz útil para combater uma vez identificado. Logo de início, por conta dos fatores mencionados, o Ministério tinha como suspeita principal o surgimento por meio da base da MINUSTAH, e assim tentou fazer a investigação na base e exames nos *peacekeepers*. No entanto, a ONU não autorizou a entrada dos especialistas, negando também a possibilidade de que seu contingente estivesse infectado com a cólera (SEITENFUS, 2019). A imprensa local apontava com veemência a culpa e responsabilidade da Organização pela epidemia, mas a ONU sempre se desvinculava de quaisquer responsabilidades. E para seguir com a estratégia de negação, declararam que fizeram testes nos *peacekeepers* – em que todos resultaram negativos. Segundo Seitenfus (2014), alguns servidores do alto escalão da ONU no Haiti, cogitaram a ideia da retirada do contingente nepalês, porém, a abandonaram vendo que estariam, de certa forma, declarando culpa e responsabilidade pelo surto de cólera.

Apesar da tentativa da ONU de barrar a identificação do surto, dois estudos científicos independentes, de outubro e novembro de 2010, relatam a investigação epidemiológica em que refaz o caminho da epidemia durante as primeiras semanas, e a comparação da genética presente na cepa da cólera no Haiti e no Nepal, apontando com convicção de que a cólera, de fato, teria sido importada do Nepal (SEITENFUS, 2019). Por sua vez, em janeiro de 2011, o então SGNU Ban Ki-moon realizou um painel de investigação independente para identificar a fonte do surto. O relatório do painel não identificou explicitamente a MINUSTAH como a fonte. Entretanto, apontaram para as condições sanitárias precárias da base, declarando que eram insuficientes para prevenir uma possível contaminação do afluente do Rio Artibonite, que era próximo da mesma. Por fim, apontaram também, que a amostra examinada do rio resultou numa cepa de cólera encontrada somente no sul da Ásia e, não obstante, sua propagação sendo possível apenas em decorrência de atividades humanas, especificamente, contaminação da água por dejetos humanos (DAUGIRDAS, 2014).

Em abril de 2016, foi revelado pela mídia internacional¹⁹ um relatório secreto da ONU realizado em novembro de 2010. Nele continha análises das condições sanitárias nas bases da MINUSTAH – condições estas, tenebrosas – tendo 70% das bases despejando suas fossas na

¹⁹ Mais informações em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/apr/05/leaked-un-report-sanitation-haiti-bases-cholera-outbreak>>. Acesso em: 3 de mar. de 2021.

natureza, sendo 10% sem nenhum tipo de tratamento de diminuição de danos. Esse relatório, demonstrou que o caso das condições sanitárias da base fonte do surto de cólera não era isolado, mas sim algo recorrente, tendo rios regularmente contaminados por essas bases. E mesmo apesar da epidemia, essa situação continuou por anos em alguns lugares (SEITENFUS, 2019).

Durante os primeiros 30 dias do surto – já considerado como epidemia por conta das proporções – cerca de 2 mil pessoas morreram. Até o começo de novembro de 2010, foram registrados mais de 7 mil casos de infecção. Por volta de julho de 2011, a cólera estava infectando uma nova pessoa por minuto, e o número total de haitiano infectados superou o número, combinado, de infectados do resto do mundo. Até outubro de 2012, mais de 600 mil haitianos tinham sido infectados e mais de 7.4 mil tinham morrido de cólera (YALE LAW SCHOOL, 2013). O número de vítimas acometidas pela cólera, segundo estatísticas oficiais do Ministério da Saúde de 2018, totalizou 819.032 casos e 9.785 mortes causadas (SEITENFUS, 2019).

Como destaca Seitenfus (2019), logo de início, houve vários discursos tentando convencer de que era inútil, e uma perda de tempo, encontrar a origem do surto. Muitos alegavam que as forças tinham que se direcionar unicamente para tratar os doentes, neste contexto, o autor observa que:

[...] esse discurso dominante foi compartilhado por membros das agências da ONU, uma parte das autoridades governamentais haitianas, pela grande maioria dos diplomatas lotados no Haiti e até por pesquisadores que viam ali a oportunidade de validar teorias científicas que, segundo eles, explicavam os vínculos entre o clima e a epidemia de cólera (SEITENFUS, 2019, p.71).

Os dois primeiros anos, por conta do descaso da comunidade internacional e da ONU, foram os piores, visto a falta de investimento no combate à epidemia. Números consideráveis de esforços foram feitos para responsabilizar a ONU, desde o surgimento da cólera.

Um dos principais foi em novembro de 2011, um grupo de mais de 5 mil vítimas em conjunto com ativistas de organizações haitianas e estadunidenses de direitos humanos, entraram com uma queixa junto ao escritório da MINUSTAH no Haiti e na sede da ONU em Nova Iorque. Eles demandaram que a Organização assumisse a responsabilidade pela epidemia, reparações às vítimas, e investimento em água limpa (YALE LAW SCHOOL, 2013; PILLINGER, HURD, BARNETT, 2016). Os ativistas também alegaram que a ONU tinha violado o *SOFA* feito com o Haiti –, eles citaram a Seção 29 da Convenção Geral, em que é demandado que se faça acordos *ad hoc* em caso de disputas legais, bem como a possibilidade de estabelecer uma comissão para problemas causados pela, ou diretamente atribuídos, a

MINUSTAH. A ONU só foi responder, após quinze meses, em fevereiro de 2013, invocando a Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, assim negando assistência às vítimas ou quaisquer responsabilidades (DAUGIRDAS, 2014).

Na década de 90, o então SGNU frisou que a ONU, mesmo apesar das imunidades, tinha responsabilidade internacional pelas atividades dos *peacekeepers*. Nisto, incluiria a responsabilidade legal por danos causados pelos *peacekeepers* durante sua atuação em campo. É sabido que a Organização trata destas responsabilidades nas operações de paz por meio do *SOFA*, e que se tem a possibilidade da criação de uma comissão para apurar problemas decorridos nas operações, no entanto, apesar desta obrigação prevista, desde 1990 nunca se foi criada nenhuma comissão – além da MINUSTAH – prevista em outros 30 *SOFAs* (YALE LAW SCHOOL, 2013).

Para além de deixar inúmeras vítimas de *peacekeepers* sem amparo da justiça, a recusa da ONU em estabelecer uma comissão não viola apenas o que foi acordado com o Haiti, mas também suas responsabilidades sob o direito internacional humanitário. Uma vez que seus documentos fundadores requerem que se tenha respeito a estes direitos, bem como a promoção global de respeito aos direitos humanos. E falhando em 'prevenir' ou remediar efetivamente a disseminação de cólera por meio da MINUSTAH, a Organização violou direitos humanos²⁰ básicos como o acesso a água limpa, a prevenção e tratamento de doenças infecciosas, e o próprio amparo legal às vítimas que foi negado (YALE LAW SCHOOL, 2013). Neste contexto, como colocou Seitenfus (2019), o Conselho dos Direitos Humanos da ONU²¹ também agrediu os direitos fundamentais no âmbito das atividades da MINUSTAH. O Conselho recusou por muitos anos reconhecer as ações e omissões durante a operação, isso fez com que as oportunidades de denúncia e justiça às vítimas fossem impossibilitadas perante a este órgão.

Em julho de 2014, enquanto se preparava para visitar o Haiti, o então SGNU declarou que a comunidade internacional e a ONU tinham responsabilidade moral em ajudar a população haitiana na epidemia de cólera – porém, nenhuma política na atuação da ONU tinha sido mudada, até 2016 (DAUGIRDAS, 2014). Em agosto de 2016, após quase seis anos do início do surto de cólera, por meio do porta-voz do SGNU, a Organização reconheceu seu “envolvimento no foco inicial” da epidemia. E em dezembro de 2016, foi a vez do próprio

²⁰ Mais informações em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/10/un-failing-cholera-victims-in-haiti-five-years-after-outbreak/>> Acesso em: 16 de mar. de 2021.

²¹ O Conselho é “um órgão intergovernamental, composto por 47 estados eleitos por maioria absoluta entre os membros das Nações Unidas. Assim [...] o objetivo geral [...] é ser o principal fórum da ONU para o diálogo e a cooperação em direitos humanos, com foco na ajuda aos estados membros da organização no cumprimento das suas obrigações neste campo” (MELO, 2006, p. 162).

SGNU apresentar desculpas públicas ao Haiti, e anunciar um novo plano de combate à cólera. No entanto, ele declarou que a responsabilidade da ONU era somente moral, continuando a defender a posição de não haver quaisquer responsabilidades legais²² (SEITENFUS, 2019).

Por conta das suas respostas à epidemia, a ONU ganhou uma grande publicidade negativa. Inicialmente, ao recusar a se desculpar e não aceitar sua contribuição ao surto, bem como por utilizar suas imunidades para se proteger de quaisquer responsabilidades. Esse comportamento criou a percepção de que sua maior preocupação seria proteger a si mesmo, ao invés de ajudar as pessoas a quem deveria servir (PILLINGER, HURD, BARNETT, 2016). Seitenfus (2019, p. 68) defende que:

[...] a epidemia poderia ter sido evitada ou, no mínimo, ter permanecido limitada à base militar e às suas redondezas. Se os militares da MINUSTAH tivessem de imediato informado os casos suspeitos de cólera na base às autoridades haitianas, poderiam ter tomado medidas. Ao invés de se desculpar publicamente e buscar reparar o mais rápido possível – o que ainda podia ser reparado – a ONU optou por uma campanha de desinformação. Seu objetivo era levar a crer que a cólera já estava ali, escondida no ambiente haitiano, e que o clima, a pobreza da população e o terremoto eram os verdadeiros responsáveis por essa catástrofe.

Se tem uma ampla evidência e conhecimento de danos causados por *peacekeepers* em campo e, nesses atos da burocracia onusiana frente a difusão da cólera, é possível perceber duas das patologias citadas por Barnett e Finnemore (1999), a “normalização de desvios”, do quando a Organização faz pouco caso para investigar e punir aqueles que contribuíram para a ocorrência da epidemia, e utilizando a manta dos privilégios e imunidades que poderiam ter sido muito bem renunciados para tal –, e o “insulamento”, em todas as vezes que os burocratas do alto escalão da ONU ignoraram as demandas e avaliações da população haitiana, da mídia nacional e internacional, do quando questionadas sobre a atuação falha da burocracia onusiana frente suas respostas ao surto e às vítimas.

E como será apresentado a seguir, a ONU já tem conhecimento de inúmeras acusações de violações de direitos humanos e atividades criminais, incluindo tráfico, abuso e exploração sexual de crianças e pessoas vulneráveis. E mesmo apesar de todo esse reconhecimento, a Organização – ou burocratas do alto escalão das operações de paz – aparentemente ainda dá cobertura a esses comportamentos (PILLINGER, HURD, BARNETT, 2016).

Apesar do papel da MINUSTAH na estabilização do Haiti, a operação foi alvo de repetidas críticas em diversas questões. Acontecimentos como a difusão de cólera pelos *peacekeepers*, e os tipos de respostas que se tinha a ele, fez com que parte da população haitiana

²² Mais informações em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/20/internacional/1471687278_551811.html> Acesso em: 16 de mar. de 2021.

ficasse contra presença da operação no país, acarretando na perda de credibilidade de um instrumento racional-legal que, ao menos na teoria, deveria ter ações sensatas para resolver as mazelas da população (YALE LAW SCHOOL, 2013).

4.2.2 Os casos de Abuso e Exploração Sexual (AES)

O problema de AES ocorridos em operações de paz da ONU veio a conhecimento oficial da Organização depois de anos de cegueira, no início dos anos 2000, com alegações de condutas inapropriadas entre *peacekeepers* com mulheres e crianças em Estados receptores das operações (GRADY, 2010). Uma das primeiras operações a se tornar conhecida por casos de violências e AES contra mulheres locais cometidos por *peacekeeping troops* foi no Camboja (1992-1993) e na Somália (1992). No Camboja, por exemplo, o Representante Especial do SGNU respondeu a uma ONG às denúncias de AES e sobre as condutas *peacekeepers*, dizendo “*boys will be boys*”, retirando qualquer responsabilidade da Organização, e dos próprios perpetradores (NORDAS, RUSTAD, 2013; KARIM, BEARDSLEY, 2016).

Desde então, se teve relatos de acadêmicos, ativistas e reportagens da mídia indicando que alegações em quantidades absurdas foram feitas em operações realizadas na África Central, Bósnia e Herzegovina, Burundi, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Etiópia, Haiti, Kosovo, Libéria, Moçambique, Ruanda, Serra Leoa, Sudão e Timor Leste (GRADY, 2010).

Apesar do fato de muitas alegações terem emergido antes de 2000, somente em 2003 que o então SGNU anunciou a política de “tolerância zero” aos casos – e a partir deste momento as alegações passam a ser documentadas em um relatório anual, elaborado pelo mesmo, à AGNU (KARIM, BEARDSLEY, 2016). E, juntamente com os relatórios, foi determinado a criação de comissões para investigar as alegações, utilizando também teste de paternidade para supostos ‘*peacekeepers babies*’. Foram impostas normas de conduta, a proibição da circulação de *peacekeepers* em áreas vulneráveis com mais possibilidade de ocorrências, e utilização obrigatória de uniforme – para uma rápida identificação do pessoal (ZENNI, TACH, AIRES, 2018).

Entre 2003 e 2006, por exemplo, foram relatadas somente 358 alegações contra militares, o número parece grande, mas ainda pode ser maior do que se tem conhecimento, visto a realidade da subnotificação. Alguns autores argumentam que isto ocorre principalmente em operações que envolvem tropas de vários países ao mesmo tempo, fazendo com que seja mais

difícil monitorar e controlar os *peacekeepers*²³. Mesmo se os casos de má-conduta são reportados às autoridades onusianas, pode ainda se ter uma dificuldade em identificar as partes culpadas. Além disso, apontam também para um ‘conflito de interesse’ do quando o TCC é solicitado para investigar as alegações contra sua própria tropa, uma vez que comprovado prejudicaria a imagem do país, e ocorreria um corte financeiro da ONU ao mesmo (GRADY, 2010; BELL, FLYNN, MACHAIN, 2018).

Apenas em meados de 2005 que o DPKO estabeleceu o Time de Conduta e Disciplina para o treinamento de *peacekeepers* sobre a nova política, e para a condução de investigações das violações. Isso significa que a Organização começou a coleta das alegações de AES somente 2006, então por mais que alguns casos tivessem sido noticiados, nenhum chegou a ser investigado (KARIM, BEARDSLEY, 2016). Em relatórios da própria ONU, se demonstram que *peacekeepers* tem o maior número de incidentes de alegações de sexo com menores e/ou outras pessoas vulneráveis do que qualquer outra parte da Organização (VEZINA, 2012). No entanto, os relatórios e as políticas não foram suficientes para minimizar o surgimento de mais casos de AES nas operações de paz (VITORIO, 2018).

Neste contexto de inércia onusiana, as operações têm sido acusadas de, por muitas vezes, criar uma cultura predatória sexual, onde há relatos do envolvimento, desde *peacekeepers* coagindo indivíduos vulneráveis a fornecer favores sexuais em troca de comida ou dinheiro, a relatos de estupros sob a mira de arma. Em reportagens da mídia também é noticiado alegações de tráfico de pessoas para prostituição e organizações de redes de prostituição. E tais violações não apenas tem efeitos negativos para quem os sofreu, podem afetar o desenvolvimento e as relações locais – sem contar o aumento do risco de infecções e doenças sexualmente transmissíveis, e as gravidez indesejadas fruto de abusos, em que grande maioria a vítima não tem suporte nem do perpetrador nem da Organização –, além do efeito de minar a legitimidade e eficiência da operação de paz (GRADY, 2010; NORDAS, RUSTAD, 2013).

No caso do Haiti, a MINUSTAH teve uma série de relatos e alegações de má-conduta de *peacekeepers*. Os casos mais notáveis – e que tiveram atenção da mídia internacional – foram os escândalos de AES ocorridos de 2004 a 2007 e 2011, cometidos por *peacekeeping troops* do Sri Lanka e Uruguai, respectivamente (VEZINA, 2012).

Em 2007, um relatório foi publicado pelo Time de Conduta e Disciplina, apontando que tropas do Sri Lanka estavam cometendo AES, contra crianças e mulheres, em troca de comida

²³ No Haiti por exemplo, alguns autores argumentam que, pelo fato de que o país havia muitas OIs e ONGs atuantes, se tinha dificuldades em identificar os perpetradores das violações, visto que as vítimas, geralmente as crianças, os relatavam como ‘um homem que trabalhava para uma organização humanitária’ (VEZINA, 2012).

e dinheiro, e que os casos ocorriam quase toda noite e em quase todos os lugares que estavam alocados na operação. Neste caso, 134 homens foram acusados, no entanto, 114 que foram repatriados, e ao final, em seu país de origem, nenhum²⁴ destes foram para cadeia por seus crimes. Isso exemplifica como as imunidades geram uma blindagem que pode resultar na impunidade dos perpetradores (VEZINA, 2012; BELL, FLYNN, MACHAIN, 2018).

Em setembro de 2011, foi divulgado pela mídia um vídeo²⁵ em que mostra 5 integrantes – uniformizados – da tropa do Uruguai na MINUSTAH abusando sexualmente de um jovem haitiano. Naturalmente, todo o ocorrido gerou protestos por parte da população, e o então presidente repatriou os perpetradores, de imediato, para que fossem julgados em seu país de origem. No entanto, em janeiro de 2012 os acusados foram absorvidos, a justiça uruguaia e a ONU alegaram que não teria como incriminá-los, pois não conseguiram contatar a vítima e pegar seu depoimento sobre o abuso (FAGANELLO, 2013). Entretanto, na época, a *Associated Press* conversou com a vítima e o mesmo declarou que ninguém tinha entrado em contato para que ele testemunhasse. Isso evidencia a falta de assistência, por parte da operação e do TCC, à justiça que as vítimas sofreram nesses casos, fazendo com que os indivíduos saíssem ilesos e sem responsabilidade pelo crime (VEZINA, 2012).

Neste contexto de impunidades, uma vez que as formas de combate às violações não estavam dando muito resultado, em maio de 2015, o Escritório de Serviços de Supervisão Interna publicou em relatório um plano para combater os casos de AES nas operações de paz. Só que depois de ver a severidade do problema, o relatório chegou à conclusão de que a efetividade dos esforços contra o AES é impedida por uma complexa arquitetura deficiente, e com o pouco caso no que diz respeito à assistência às vítimas, evidenciando a existência de uma cultura patológica de violações dos direitos humanos nas operações de paz da ONU (KARIM, BEARDSLEY, 2016).

É possível observar, por exemplo, no caso da resposta do Representante no Camboja, dois traços patológicos – dos elaborados por Barnett e Finnemore (1999) – na atuação onusiana frente as violações, a “normalização de desvios” e o “insulamento”, a partir do momento em que tira toda a responsabilidade dos *peacekeepers* – e da ONU – que cometeram AES, e faz pouco caso da questão frente à imprensa e à população.

²⁴ Mais informações em: <<https://apnews.com/article/e6ebc331460345c5abd4f57d77f535c1>> Acesso em: 14 de jan. de 2021.

²⁵ Mais informações em: <<https://abcnews.go.com/Blotter/soldiers-held-sex-assaultfreed/story?id=15306826#.20%20Tws0UJizCEM>> Acesso em: 14 de mar. de 2021.

Já nos casos ocorridos na MINUSTAH, dos citados – das *peacekeeping troops* do Sri Lanka e do Uruguai – por mais que se tenham iniciado todo o processo de realização dos mecanismos jurídicos, ao final, como foi mencionado, os perpetradores saíram ilesos, e a Organização sem assumir quaisquer responsabilidades – e isso contribuiu para a “normalização de desvios” meio ao aparato racional-legal onusiano. Observar-se também a normalização dos desvios quando entra na questão dos casos de AES subnotificados, por mais que exista uma certa dificuldade em identificar ou denunciar os perpetradores, ocorre uma inércia da ONU colocar em prática o quadro de conduta normativo para combater os casos de AES no território haitiano.

Mas, desde que assumiu o cargo, o SGNU Antonio Guterres começou a trabalhar numa nova abordagem contra o AES. A partir de um relatório anual, foi apresentado uma estratégia voltada a proteção efetiva das vítimas:

A iniciativa está dividida em quatro pontos centrais: a colocação dos direitos e da dignidade das vítimas de AES como prioridade dos esforços da ONU; o estabelecimento de maior transparência nos relatórios e investigações na tentativa de acabar com a impunidade dos algozes; a construção de uma rede multipartidária para apoiar o esforço da ONU para prevenir e responder os AES; o compartilhamento das melhores práticas para acabar com o problema. Objetivando alcançar tais metas, o SGNU propôs a nomeação de um especialista em direitos humanos para servir na categoria de SG Adjunto, como um defensor dos direitos das vítimas em todo sistema. E deverá garantir a existência de vias confiáveis para toda vítima ou testemunha que apresentar denúncias de AES. Tendo também, colaboração com as autoridades locais e com as organizações da sociedade civil para assegurar os direitos e acesso adequado à justiça (VITORIO, 2018, p.104).

A partir desta estratégia apresentada pelo SGNU Antonio Guterres, nota-se a intenção de unir os esforços, entre a burocracia onusiana e as organizações civis e internacionais, e seus Estados-membros, para que ocorra um combate efetivo e eficiente contra o AES. Entretanto, como grande parte do que se é estabelecido pela Organização, a estratégia não é obrigatória para os Estados-membros – ou qualquer outro ator – sendo a questão da aderência voluntária parte do problema quando da efetividade do combate ao AES. Como bem denuncia Vitorio (2018, p.105) “A falta de comprometimento dos TCCs em efetivamente cumprir os acordos estipulados, seja na adoção das medidas estabelecidas, seja no dever de investigar e punir os militares envolvidos tendo sido a responsável pelos níveis altos de AES nas operações de paz”.

Sendo assim, conforme frisado por Vitorio (2018), mesmo com o passar de décadas, os casos de AES cometidos por *peacekeepers* continuam sendo uma realidade presente na maioria das operações, mostrando a incapacidade da ONU e seus Estados-membros em impedir a ocorrência destas violações. E visto que a probabilidade de se haver uma revisão nas imunidades do pessoal da ONU – e da própria Organização – é zero, o que resta, para que se

tenha uma mudança positiva nas operações de paz, é que os Estados-membros tenham consciência que somente medidas severas contra os perpetradores poderia amenizar o problema. Caso contrário, os *peacekeepers* continuarão a cometer o AES.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Capítulo 2, o trabalho voltou-se para a questão teórica, primeiro, se foi abordado o construtivismo – que teve sua ascensão nos anos 90, sendo considerada a principal premissa para entender os acontecimentos no sistema internacional, à época. Nisso, essa teoria se pautava pela construção social dos eventos, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, procuravam relevar os fatores sociais decorrentes de ideias, concepções, princípios, valores e/ou acordos humanos que poderiam influenciar os acontecimentos que se destacavam, e causavam grandes consequências para a paz e segurança internacionais, como as guerras civis, limpeza étnica, genocídio, dentre outras violações que feriam os direitos e bem-estar dos povos. Esses fatores e acontecimentos, como mencionado, influenciaram a comunidade internacional a construir novas formas de assistência humanitária aos que sofriam com as violações de direitos humanos. Sendo assim, como é apresentado no Capítulo 3, novos tipos operações de paz da ONU foram formulados – as chamadas multidimensionais, em que se tinham um maior contato direto de *peacekeepers* com a população daqueles Estados em que eram executados os mandatos.

E pensando na necessidade de entendimento desses novos fatores, atores e acontecimentos no sistema internacional – visto que tinham tanto impacto no âmbito doméstico e internacional – teóricos construtivistas surgiram com a perspectiva das Burocracias Internacionais. Em bastante evidência – devido à urgência da questão humanitária nos anos 90 – as organizações internacionais eram atores vistos pelas teorias *mainstream* das Relações Internacionais como meros instrumentos, sem muito poder de influenciar, dos Estados com maior poderio. Barnett e Finnemore (1999; 2004), entram com a premissa das burocracias para mostrar que estas são atores que possuem um papel importante na construção da realidade social por meio criação e promoção de instrumentos racionais-legais como categorias, culturas, normas e regras – e algumas mazelas decorrentes de patologias, que vez ou outra surgiam.

Esses instrumentos de poder racional-legal são resultado de um conjunto de características que estão presentes numa burocracia internacional como a hierarquia, a continuidade, a impessoalidade e a *expertise* – é com essa estrutura que uma organização internacional se torna uma burocracia com autonomia, autoridade e legitimidade no sistema internacional. Como abordado no Capítulo 2, a ONU toma corpo enquanto uma burocracia a partir do Secretariado e do SGNU – com o Secretário Geral no topo da hierarquia da burocracia onusiana. É por meio desses atores que se tem a construção dos aparatos racionais-legais da Organização, com a elaboração normas, regras e, principalmente, as operações de paz.

No Capítulo 3, foi apresentado que as operações de paz da ONU são os principais aparatos racionais-legais dessa burocracia para a resolução de conflitos que ameaçam a paz e segurança internacionais. Entretanto, como presenciado em operações a partir da década de 90 esse instrumento, que na teoria deveria resolver ou amenizar as mazelas do Estado receptor, vai criar mais violações por conta de patologias, conforme Barnett e Finnemore (1999), como a “irracionalidade da racionalização”, o “universalismo burocrático”, a “normalização de desvios”, “insulamento” e a “contestação cultural”.

As operações são um instrumento *ad hoc*, ou seja, ferramentas criadas especificamente para algo – no caso, a resolução de conflitos – regidas por princípios, regras, e normas *ad hoc* – específicos para o funcionamento efetivo das mesmas, a exemplo do *MOU*, *SOMA* e *SOFA*. Entretanto, mesmo com essas ferramentas para a efetivação das normativas, ainda ocorreu violações – como na Bósnia, Kosovo, Ruanda e Somália – por conta do universalismo burocrático, normalização de desvios e insulamento, resultados da construção de comportamentos ineficientes e disfuncionais, de *peacekeepers* e servidores do alto escalão, que não foram tratados pela ONU de forma a serem resolvidos efetivamente.

No Capítulo 4, se tem o estudo de caso com a MINUSTAH, que foi o instrumento racional-legal criado pela burocracia onusiana para resolver o problema da desestabilização que o Haiti enfrentava na época. Nessa operação, é apresentado que também vai ter a ocorrência das patologias citadas, por meio da difusão da epidemia de cólera e com os casos de AES cometidos por *peacekeepers*.

A exemplo da contribuição para o surto de cólera, se tem os *peacekeepers* perpetradores – dentre servidores do alto escalão – que saíram ilesos de quaisquer responsabilidades por suas ações, acarretando para a “normalização de desvios”, como conceituado por Barnett e Finnemore (1999). E por anos, se teve a omissão do SGNU e seu Secretariado sob quaisquer responsabilidades legais pela epidemia, onde levou a mesma para um “insulamento”, visto que mesmo apesar dos questionamentos que recebia, sempre se escondia atrás de seus privilégios e imunidades, que ao final mesmo declarando que tinha uma certa responsabilidade era apenas moral. E até os dias de hoje, onde a Organização negou (e nega) quaisquer ajuda financeira, direta, às vítimas e suas famílias afetadas pela cólera. Colocando em evidência a deficiência de um aparato racional-legal, que supostamente deveria contribuir para promoção e aplicação de direitos humanos, mas que, no entanto, demonstrou estar mais preocupada com si mesmo e seus servidores, do que com aqueles a quem deveriam servir.

Nos casos de AES citados – das *peacekeeping troops* do Sri Lanka e do Uruguai – por mais que se tenham iniciado todo o processo de realização dos mecanismos jurídicos, ao final,

os perpetradores saíram ilesos, e a ONU sem assumir quaisquer responsabilidades – e assim contribuiu para a “normalização de desvios” meio a seu aparato racional-legal. Nota-se que, nesses dois casos, por conta da responsabilidade recaída ao *TCC* – após a repatriação feita pela Organização – deveria haver mecanismos de monitoramento efetivos para que, de fato, os *peacekeepers* violadores fossem responsabilizados. No entanto, os fatos demonstram que nenhum monitoramento efetivo foi feito. E uma vez que tudo, envolvendo a responsabilização de seguimento ao julgamento das tropas, se recai ao *TCC* era – é – de aderência voluntária, as chances de fazer justiça foram poucas, assim, levando às impunidades dos que cometeram atos criminosos na MINUSTAH.

E para responder à pergunta indagada na Introdução “como o modelo de atuação da ONU na MINUSTAH contribuiu para perpetuar as impunidades dos *peacekeepers*?” Considera-se que, utilizando os privilégios e imunidades cegamente – sem se importar com o contexto local, e a não utilização efetiva e contínua de mecanismos normativos disciplinares e jurídicos – conforme aqueles abordados no Capítulo 3, a burocracia onusiana, por meio desse modelo de atuação frente as violações de direitos humanos, contribuiu para perpetuar as impunidades dos *peacekeepers* e, conseqüentemente, a construção de culturas patológicas na Organização.

Se reconhece que a MINUSTAH foi capaz de alcançar algumas das importantes metas, como a transferência pacífica de poder, e uma melhora na situação da segurança. No entanto, o surto de cólera e os escândalos de AES enfraqueceram o sucesso geral da operação. A subsequente negativa da ONU em assistência às vítimas, e sua falha em responder efetivamente à crise, constitui em erros graves sobre os direitos humanos, bem como às obrigações legais da ONU sob esse direito enquanto seus propósitos fundamentais de respeitar, promover e proteger, e sua responsabilidade sobre o cumprimento de instrumentos *ad hoc* – como o *SOFA*. E por falhando em respeitar e cumprir o básico dos Direitos Humanos às vítimas da epidemia de cólera e dos abusos e exploração sexuais, a Organização falhou com suas obrigações e, fazendo isso, enfraqueceu sua autoridade e legitimidade – princípios fundamentais para atuação de uma burocracia internacional (VEZINA, 2012; YALE LAW SCHOOL, 2013).

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A SITUAÇÃO JURÍDICA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais** (Impresso), v. -, p. 685-706, 2016.

AGUIRRE, Mariano. **Las controversias sobre las misiones de paz de la ONU**. ESGLOBAL, 17 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.esglobal.org/las-controversias-sobre-las-misiones-de-paz-de-la-onu/>>. Acesso em: 14 de jan. de 2021.

AMNESTY. **UN failing cholera victims in Haiti five years after outbreak**. 13 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/10/un-failing-cholera-victims-in-haiti-five-years-after-outbreak/>>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

An Agenda for Peace, 1992. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf>. Acesso em: 11 de jan. de 2021.

ANYADIKE, Obi. **Top UN whistleblower resigns, citing impunity and lack of Accountability**. The New Humanitarian 07 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.thenewhumanitarian.org/news/2016/06/07/exclusive-top-un-whistleblower-resigns-citing-impunity-and-lack-accountability>>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

BARNETT, Michael. Constructivism. **Oxford Handbooks Online**, 2018.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4. p. 699-732, 1999.

_____. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.

BBC. **ONU terá 'tolerância zero' para abuso sexual, diz Annan**. 05 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2006/12/061205_onusbusos_ac>. Acesso em: 14 de jan. de 2021.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais**. (Apresentação de Trabalho/Comunicação), 2017.

BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jacqui. **Theories of International Relations**, 3rd edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

Carta das Nações Unidas, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nac%CC%A7o%CC%83es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 11 de jan. de 2021.

CLARKE, Joe Sandler; PILKINGTON, Ed. **Leaked UN report faults sanitation at Haiti bases at time of cholera outbreak**. The Guardian, 05 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/apr/05/leaked-un-report-sanitation-haiti-bases-cholera-outbreak>>. Acesso em: 3 de mar. de 2021.

Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, 1947. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52288.htm>. Acesso em: 11 de jan. de 2021.

CODE BLUE CAMPAIGN. Disponível em: <<http://www.codebluecampaign.com/the-problem>>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

CRETELLA Neto, José. ATIVIDADES HUMANITÁRIAS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ALGUNS CASOS DE ATUAÇÃO DA ONU. *Ius Gentium*, Curitiba, ano 5, n. 9, p. 23-47, 2011.

DAIGLE, Katy; DODDS, Paisley. **UN Peacekeepers: How a Haiti child sex ring was whitewashed**. AP NEWS, 26 de maio de 2017. Disponível em: <<https://apnews.com/article/96f9ff66b7b34d9f971edf0e92e2082c>>. Acesso em: 14 de jan. de 2021.

DAUGIRDAS, K. Reputation and the Responsibility of International Organizations. *European Journal of International Law*, 25(4), p. 991–1018, 2014.

DODDS, Paisley. **UN child sex ring left victims but no arrests**. AP NEWS, 12 de abril de 2017. Disponível em: <<https://apnews.com/article/e6ebc331460345c5abd4f57d77f535c1>>. Acesso em: 14 de jan. de 2021.

FAUS, Joan. **ONU mantém imunidade apesar de admitir responsabilidade na eclosão da cólera no Haiti**. El País, 20 de agosto de 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/20/internacional/1471687278_551811.html>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

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

FAULT LINES. **Haiti in a time of Cholera**. Aljazeera, 29 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/program/episode/2013/8/29/haiti-in-a-time-of-cholera>>. Acesso em: 17 de mar. de 2021.

FAULT LINES. **Haiti By Force**. Aljazeera, 22 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/program/fault-lines/2017/3/22/haiti-by-force>>. Acesso em: 17 de mar. de 2021.

FONTOURA, Natalia Rayol. **Heróis ou Vilões? O abuso e a exploração sexual por militares em missões de paz da ONU**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, K. TAKING STOCK: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, 4(1), p. 391–416, 2001.

FREEDMAN, Rosa, UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge, **European Journal of International Law**, Volume 25, Issue 1, 2014.

GRADY, Kate. Sexual Exploitation and abuse by UN Peacekeepers: A Threat to Impartiality. **International Peacekeeping**, 17(2), p. 215–228, 2010.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Monica. Haiti 2004-2017. **Observatório Político Sul Americano**, 2017.

_____. Latin American armed humanitarianism in Haiti and beyond. **RELACIONES INTERNACIONALES (LA PLATA)**, v. 27, p. 213-226, 2018.

KARIM, Sabrina; BEARDSLEY, Kyle. Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions. **Journal of Peace Research**, 53(1), p. 100–115, 2016.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Rev. bras. Polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

KIRSCHNER, S.; MILLER, A. Does Peacekeeping Really Bring Peace? Peacekeepers and Combatant-perpetrated Sexual Violence in Civil Wars. **Journal of Conflict Resolution**, 2019.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a disseminação de ideias de democracia na América**. 190f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2013.

LACERDA, Jan Marcel Almeida Freitas; FREITAS, Jeane Silva de. A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) e de sua burocracia internacional na defesa da democracia no continente americano. **Sociedade e Cultura**, v. 21, n. 2, 17 dez. 2018.

LEE, SABINE; BARTELS, SUSAN. **Os filhos abandonados da ONU no Haiti**. El País, 27 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2019-12-27/os-filhos-abandonados-da-onu-no-haiti.html>>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

MALONE, Mary Fran T.; CHAVDA, Roslyn K. Peacekeepers and the People: Domestic Evaluations of Peacekeeping Operations in Haiti. **Journal of International Peacekeeping**, 17(3-4), p. 385–413, 2013.

MEGRET, Frédéric. **La Responsabilite Des Nations Unies Aux Temps Du Cholera** (United Nations Responsibility in the Time of Cholera), 2013.

MELO, Raquel Bezerra. Direitos Humanos e as Operações de Paz Multidimensionais: Um Estudo de Caso da MONUC. **Carta Internacional**, v. 5, n. 1, p. 78-96, 13 set. 2016.

MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006.

MIPONUH. Disponível em:

<<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/miponuh.htm>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

MONTENEGRO, Bruno Márcio Patrício. **Missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti (2004-2011): problemas, progressos e desafios.** 2013. 116 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2013.

MOSK, Matthew; ROSS, Brian; HERZ, Ansel. **Haiti Outrage: UN Soldiers from Sex Assault Video Freed.** ABC News, 06 de janeiro de 2012. Disponível em:

<[https://abcnews.go.com/Blotter/soldiers-held-sex-assaultfreed/story?id=15306826#. %20%20Tws0UJizCEM](https://abcnews.go.com/Blotter/soldiers-held-sex-assaultfreed/story?id=15306826#.%20%20Tws0UJizCEM)>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

NORDAS, Ragnhild; RUSTAD, Siri C. A. Sexual Exploitation and abuse by Peacekeepers: Understanding Variation. **International Interactions**, 39(4), p. 511–534, 2013.

OLIVEIRA, Gercina. A. O Modelo weberiano e a Administração Pública Federal Brasileira. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 8, p. 3, 1970.

OKADA, Y. Effective control test at the interface between the law of international responsibility and the law of international organizations: Managing concerns over the attribution of UN peacekeepers' conduct to troop-contributing nations. **Leiden Journal of International Law**, p. 1–17, 2019.

Peacekeeping without Accountability The United Nations' Responsibility for the Haitian Cholera Epidemic, 2013. Disponível em:

<https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Clinics/Haiti_TDC_Final_Report.pdf>. Acesso em: 2 de mar. de 2021.

PELTIER, Elian. U.N. **Peacekeepers in Haiti Said to Have Fathered Hundreds of Children.** The New York Times, 18 de dezembro de 2019. Disponível em:

<<https://www.nytimes.com/2019/12/18/world/americas/haiti-un-peacekeepers.html>>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

PILLINGER, M; HURD, I; BARNETT, M. N. How to Get Away with Cholera: The UN, Haiti, and International Law. **Perspectives on Politics**, 14(01), p. 70–86, 2016.

PIIPARINEN, Touko. The Rise and Fall of Bureaucratic Rationalization: Exploring the Possibilities and Limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention. **European Journal of International Relations**, 14(4), 697–724, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. **Haiti dilemas e fracassos internacionais.** 1. Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 464p, 2014.

_____. **A ONU e a epidemia de cólera no Haiti.** 1. Ed. – São Paulo: Alameda, 214p, 2019.

SOFA Haiti, 2004. Disponível em: <<http://www.ijdh.org/2004/07/archive/agreement-between-the-united-nations-and-the-government-of-haiti-concerning-the-status-of-the-united-nations-operation-in-haiti/>>. Acesso em: 16 de mar. de 2021.

TOLEDO, Aureo; BRAGA, Lorraine Morais. “Abuso e exploração sexual em operações de paz: o caso da MINUSTAH”. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 28, n. 3, e60992, 2020.

UN PEACEKEEPING. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations>>. Acesso em: 9 de jan. de 2021.

UN PEACEKEEPING. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>>. Acesso em: 9 de jan. de 2021.

UNSMIH. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unsmih.htm>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

UNTMIH. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untmih.htm>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007.

VEZINA, Renee. Combating Impunity in Haiti: Why the ICC Should Prosecute Sexual Abuse by UN Peacekeepers. **Ave Maria International Law Journal**, Vol. 1, No. 2, 2012.

VITÓRIO, Lorena Silva. **A Responsabilidade Internacional da ONU pelas violações de direitos humanos nas operações de paz**. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Direito Internacional) - Centro de Direito Internacional, 2017.

ZENNI, Alessandro Severino Valler; TACH, Cynthia Lourenço; AIRES, Fernanda Diniz. O abuso e a exploração sexual de mulheres pelos peacekeepers nas missões de paz: as medidas adotadas pela onu no enfrentamento da questão. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 35, p.85, 2018.

WEINLICH, S. **The UN Secretariat’s Influence on the Evolution of Peacekeeping**, 2014.