

Qualificação Jurídica dos Integrantes de Operações de Manutenção de Paz

André Panno Beirão¹

Resumo

A participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz (OMP) com mandatos da ONU cresceu fortemente desde a década de 1990. No século XXI, além do crescimento de ida de contingentes tipicamente militares, outras categorias foram tendo suas participações aumentadas, como a de policiais militares, civis de Organizações Não-Governamentais, funcionários de empresas especializadas, e mesmo voluntários. Este trabalho procura apresentar a necessidade do enquadramento jurídico dessas designações e as consequências da falta de legislação que ampare diversas dessas categorias, em situações de elevado risco, fora do país.

Palavras-chave: Operações de manutenção da paz; qualificação jurídica; boinas azuis.

Abstract

Brazilian participation in UN-mandated Peacekeeping Operations (MTO) has grown strongly since the 1990s. In the 21st century, in addition to the outward growth of typically military contingents, other categories have increased in their participation, such as police officers, civilians from non-governmental organizations, employees of specialized companies (contractors), and even volunteers. This paper seeks to present the need for the legal framework of these designations and the consequences of the lack of legislation that covers several of these categories, in high risk situations, outside the country.

Keywords: Peacekeeping operations; legal framework; blue helmets.

Introdução

O engajamento da ONU em Operações de Manutenção da Paz, após o período da Guerra Fria (aqui considerado como findo no final da década de 1980), aumentou consideravelmente. De 1988 até o final de 2011

¹ Doutor em Direito Internacional, UERJ, 2013, Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, UFRJ, 2008, Mestre em Ciências Navais, EGN, 2006. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Estudos marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN), Ex-Coordenador Adjunto de Programas Profissionais da CAPES (Área de CP/RI – 2014-2018).

(ano considerado como recorte temporal final de dados para a pesquisa), a ONU instituiu mais de 50 OMP (ONU, 2012), com mandatos bastante distintos entre si e com diferentes enfoques de gradação do uso da força.

O Brasil também acompanhou esse processo de aumento de participação em OMP. No mesmo período mencionado, pós-Guerra Fria, a política externa brasileira passou a encarar a participação em OMP como oportunidade de o país se consolidar no cenário internacional e difundir seus ideais² nas áreas estratégicas prioritárias definidas e originalmente consolidadas em política pública. Nesse período, o Brasil aceitou integrar mais de 30 OMP e, em algumas, demonstrou considerável engajamento nacional. Dessas operações, destacam-se: ONUMOZ (Moçambique – 1993 – 1995), UNAVEM III (Angola – 1994 – 1996), UNTAET (e subsequentes, Timor Leste – 1999 – atual), MINUSTAH (Haiti – 2004 – 2018) e, mais recentemente, UNIFIL (Líbano – 2010 – atual).

À medida que aumentavam as demandas e as complexidades das Operações de Paz, as preocupações quanto aos eventuais danos à imagem desses Estados também crescia. A cada nova OMP, maior era o engajamento necessário de vários Estados membros da ONU, tanto em termos financeiros, quanto materiais e de pessoal. Assim, com maiores contingentes envolvidos, proporcionalmente, também aumentavam-se as possibilidades de envolvimento dos “boinas azuis”³ em questões disciplinares ou criminais. A eventual possibilidade de conduta indevida de seus nacionais, quer praticando crimes comuns, quer sendo acusados de crimes em descompasso com o Direito Internacional dos Conflitos Armados, poderia se constituir inaceitável, principalmente, pela opinião pública internacional. Além da natural imputação aos seus entes pátrios, a própria imagem do país poderia ser afetada.

No campo internacional, grande número de Estados começou a consolidar a aspiração de um órgão jurisdicional penal, a fim de garantir que crimes graves, que afrontassem à comunidade internacional como um todo, não permanecessem impunes. A ideia de uma tutela penal universal para crimes específicos, independentes de seus autores, era reestimulada.

² Para maiores esclarecimentos quanto aos ideais brasileiros e sua demanda por maior inserção no cenário internacional, recomenda-se a leitura de GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia. Porto Alegre: Contraponto, 1999.

³ Denominação pela qual são conhecidas as tropas multinacionais que servem nas Forças de Manutenção da Paz instituídas pela ONU.

A pretendida Jurisdição Universal desta Corte poderia superar os instrumentos legais precedentes e alcançar (também) os integrantes de contingentes de paz.

Dessa maneira, o que se pretende confirmar é que, diante do real e maior engajamento brasileiro nessas OMP, a aparente segurança jurídica quanto à jurisdição, competências e imunidades penais, em relação ao (cada vez) crescente número de brasileiros nessas operações, carece de “adensamento de juridicidade”, que, segundo Celso Lafer, é “uma medida de construção da confiança, voltado para resultados, tutelando a segurança e a previsibilidade do sistema multilateral [...]” (LAFER, 1998, p. 126). Ou seja, apesar de o conceito ter sido cunhado sob a ótica da segurança jurídica privada, o mesmo também parece adequar-se ao objeto fundamental deste trabalho. Visa, portanto, apresentar a fundamentação teórica e jurídica dos integrantes destas operações em função do status atribuído, funcionalmente, aos envolvidos nas OMP, sejam militares, em sua maioria, ou mesmo civis.

Os envolvidos em OMP

Há cada vez maior número de pessoas envolvidas nas diversas Operações de Paz empreendidas (tanto pela ONU quanto por Organismos Regionais, Forças Multinacionais [Coalizões ou Alianças], ou mesmo, em menor escala, por Forças Unilaterais). Dada à complexidade de análise de tão diferentes estatutos, o presente trabalho tem seu foco apenas nas Operações de Manutenção da Paz comandadas pela ONU. Ainda assim, hoje já não mais restritas a contingentes puramente militares.

Nos últimos anos, a grande maioria das Forças da ONU têm respondido a conflitos intraestatais ou intervindo em situações de desordem interna ou de pós-conflito. [...] Assim, as Forças da ONU incluíram o envolvimento de grandes componentes civis para assistência humanitária, promovendo a reconciliação nacional e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, organizando e controlando eleições, e ocasionalmente, também auxiliando a reconstrução das instituições e das capacidades nacionais (CASSESE, 2005, p. 345)⁴.

⁴ “In recent years the vast majority of UN forces have responded to intra-State conflicts or have intervened in internal disorder or immediate post-conflict situations.[...] Accordingly, the UN forces have included a large of civilian component engaged in providing humanitarian

As situações encontradas nesse tipo de conflito adquirem complexidade adicional às tradicionais OMP (ou “clássicas”, como nomeia Fontoura, 1999, p.45) – o consentimento do (no) Estado-anfitrião e a imparcialidade – dois princípios basilares das operações de paz (ONU, 2008, p. 31-36). Em alguns casos, as OMP se desenvolvem baseadas em um “consentimento parcial”, uma vez que podem não estar atendendo a uma ou mais partes envolvidas no conflito (CASSESE, 2005, p.346). Logo, a “imparcialidade” fica comprometida, e a adição de diferentes atores aumenta a complexa qualificação dos mesmos e, conseqüentemente, suas garantias e imunidades.

A categorização jurídica dos envolvidos

Passa-se, então, a precisar alguns dos principais conceitos envolvidos nessa qualificação dos atores envolvidos nas OMP. O termo “membro de operação” (ou *peacekeeper*) serve para designar tanto o Chefe da Operação (que ostenta o título de Representante Especial do Secretário-Geral ou *Special Representative of the Secretary-General* – SRSG – também chamado de Chefe da Missão ou *Head of Mission* – HOM), o Comandante da Força (ou *Force Commander* – FC), o Chefe dos Observadores (ou *Head of Experts* – HE), o Chefe de Assistência Humanitária (ou *Humanitarian Coordinator* – HC), o Chefe do Componente Policial (ou *Head of Police Component* – HOPC), – como qualquer outra pessoa, militar ou civil, alocada sob a autoridade do HOM, seja como integrante do Comando das Nações Unidas, seja pertencente a contingentes nacionais envolvidos na Operação (ONU, 2008, p.29; e VELASCO, 2007, p.158).

Os membros de uma OMP são considerados “agentes” das Nações Unidas em função da aceitação dos conceitos emitidos pela *Advisory Opinion* da Corte Internacional de Justiça (CIJ), de 11 de abril de 1949 (Reparação dos danos sofridos ao serviço das Nações Unidas – ONU, ICJ, Reports, 1949, p. 177):

assistance, furthering national reconciliation and promoting respect of human rights and fundamental freedoms, organizing and monitoring elections, and occasionally also assisting in rebuilding institutions and national capacities”. (tradução do autor)

[...] toda pessoa, funcionário remunerado ou não, empregado a título permanente ou não, que tenha sido encarregada por um Órgão da Organização de exercer, ou de ajudar a exercer, uma das funções da Organização: em resumo, toda pessoa por meio da qual atua a Organização [...]

Conceito esse também defendido pela doutrina internacional (KNOOPS, 2004, p. 37, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 1958, p. 605 e CASSESE, 2005, p. 139).

Assim, o conceito de “agente” teria um conceito mais amplo que o de “funcionário”, pois, nesse sentido, também se encontra a categoria de *experts* na missão, se bem que a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas preveja que se concedam privilégios tanto aos funcionários quanto aos *experts*, sem, entretanto, explicar tais categorias ou definí-las. Na realidade, torna-se complexo fixar classificações rigorosas e absolutas, dada a enorme variedade e diversidade de situações possíveis (VELASCO, 2003, p. 159).

A CIJ procurou diferenciá-los atribuindo aos funcionários a definição de “pessoas a serviço da Organização de forma continuada”, enquanto os “*experts*” (dentre os quais se acolhem os Observadores de Paz) seriam “aqueles a quem a Organização haja confiado uma função internacional concreta que, por definição, é especializada, pontual e com duração específica”, ou seja, estariam sujeitos a tais imunidades *ratione personae*, *ratione temporis* e *ratione loci* (ONU, CIJ, 1989, p.192 e 193). Mas a diferença no *status* jurídico de ambas as categorias, determinada por via convencional (e jurisprudencial), não se respalda por questões administrativas (como o provimento da remuneração), e sim pela função exercida (ONU, CIJ, 1999, p. 193-196).

Cabe a ressalva para se distinguir os “agentes a serviço da ONU” dos “agentes estatais”, também em função das imunidades a estes previstas. Para esses últimos, quando no cumprimento de suas missões (Estatais), são individualmente imputáveis:

Agentes do Estado que não têm imunidades pessoais ao abrigo do direito internacional consuetudinário (por exemplo, os ministros da Defesa; oficiais de polícia – sejam ou não superiores; militares, etc., podem ser

processados a qualquer tempo, mesmo que eles ainda estejam nos cargos (CASSESE, 2005, p. 120)⁵.

A questão de subordinação e delimitação de status dos militares de uma OMP (boinas azuis) levou Condorelli a denominá-los de “agentes duplos” subordinados a regimes orgânicos duplos e subordinação duplicada ao receberem instruções da ONU e de seus Estados de Origem ao mesmo tempo (CONDORELLI, 1995, p. 886). Essa opinião é contestada por Zwanenburg, que denota a complexidade de definição dessa qualificação do status legal dos militares de uma OMP:

Como proposição geral, os argumentos de Condorelli estão corretos, mas sua aplicação do princípio às operações de paz da ONU não está. O art. 6º da Convenção de Imunidades apresenta uma presunção de atribuição ao Estado anfitrião (ou uma Organização Internacional) de que o “órgão” [subordinado] “em questão é colocado sob suas ordens mediante um Acordo. Esta presunção é estabelecida em acordos entre os Estados contribuintes de tropas e as Nações Unidas, que prevê que, durante o período da missão, o pessoal disponibilizado pelo Estado Contribuinte estará sob comando da ONU e, portanto, o Secretário-Geral deve ter total autoridade sobre a implantação, organização, condução e direção da operação, incluindo seu pessoal⁶. (ZWANENBUR, 2005, p. 102 – 103)

Na realidade, um “agente” das Nações Unidas, enquanto atua no cumprimento de sua missão, encontra-se em serviço exclusivo da Organização, sem poder então atuar, concomitantemente, como agente estatal; o que acaba por excluir desse enquadramento os boinas azuis. Opta-

⁵ “State agents who do not enjoy personal immunities under customary international law (for instance, Defense Ministers; police officers, whether or not senior; military personnel, etc.) may be prosecuted at any time, even if they are still holding office”. (tradução do autor)

⁶ “As a general proposition, Condorelli’s arguments is correct, but his application of the principle to UN peace support operations is not. Article 6 of the ILC draft articles accepts that there is a presumption of attribution to the receiving state (or international organization) if the organ in question is placed under its orders in an agreement. This presumption is established in agreements between troops contributing states and the UN, which provide that, during the period of their assignment, the personnel made available by the troop contributing state shall be under the command of the UN and that accordingly, the Secretary-General shall have full authority over the deployment, organization, conduct and direction of the operation, including the personnel.” (tradução e grifo do autor)

se, então, pela posição de que os militares em uma OMP permanecem sob comando de seus superiores hierárquicos, logo – estatais. São integrantes dos serviços ativos de suas Forças Armadas e a eles se aplica o regime disciplinar do seu Estado de origem, com quem também mantêm vínculo administrativo (contratual) de trabalho, pois dele continuam a receber seus proventos (ainda que subsidiados pela ONU) (VELASCO, 2003, p. 159; e CASSESE, 2005, p. 112).

Tal posicionamento parte da premissa de que os devidos Acordos Internacionais, entre a ONU e o Estado-anfitrião e entre a ONU e o Estado-contribuinte, tenham sido efetivamente firmados (e esclarecidos tais questões), ou que o Mandato da ONU tenha permitido a vigência dos Acordos-padrão até a efetivação dos Acordos-específicos. Os *boinas azuis* (militares) não se configuram, explicitamente, dentre as categorias de “agentes” ou de “*experts*”, logo não estão claramente amparados pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades de 1946 (nem o foram explicitamente citados nessa categoria pela *Advisory Opinion* da CIJ, em 1999, § 49 – 51). Eles possuem somente tais privilégios e imunidades “especificamente providos pelo presente Acordo” (SOFA-padrão) (ONU, AG/RES/45 /594, 1990, parágrafo 27).

Assim, o caráter internacional dessas operações deve ser matizado, visto que os militares empregados, a despeito de atuarem pela ONU, continuam pertencentes às Forças Armadas nacionais de seus Estados de origem, submetidos às normas militares de seus respectivos Estados, não derogadas pela assunção de responsabilidades no cumprimento do mandato que a ONU se lhes apresenta. Dessa maneira, Velasco conclui que “é necessário se encontrar um ponto de equilíbrio entre ambas as realidades” (VELASCO, 2003, p. 164). Cita-se, como exemplo dessa tênue distinção de responsabilidades e subordinações, a previsão de o Secretário-Geral das Nações Unidas poder e dever renunciar à imunidade de qualquer funcionário (“*official*”) que “impeça o curso da justiça e possa ser renunciada sem que se prejudiquem os interesses das Nações Unidas” (ONU, Convenção sobre Privilégios e Imunidades, AG/RES/A/22/A, 1946, art. V, parag. 20), bem como, analogamente, poder renunciar à imunidade dos *experts* da Organização (Ibidem, art. VI, parag. 23). No entanto, o SGNU não pode conceder tal prerrogativa aos membros militares das OMP, em razão do vínculo que estes conservam com seus

Estados de origem. Caso o fizesse em relação aos boinas azuis, os Estados-contribuintes poderiam deixar de ter interesse em enviar nacionais às OMP, o que acabaria por prejudicar o efetivo cumprimento dessas missões (RAWSKI, 2002, p. 123).

Há ainda uma questão a ser analisada em relação à atribuição do status jurídico dos militares envolvidos em uma OMP que trata da relação de comando e decisão dentro do contingente nacional. No início desse item, apontou-se que o Force Commander está inserido na categoria de “agentes” da ONU por ser formalmente designado pela ONU. Logo, apesar de militar – status individual –, adquire status internacional já analisado anteriormente. No entanto, ainda no componente militar das operações, há uma série de outros militares, cedidos pelos Estados-contribuintes, que também estão servindo diretamente subordinados ao FC, seja como seu Estado-Maior, seja mesmo em funções de apoio (taifeiros, cozinheiro, etc.). A esses militares, cedidos pelos Estados, igual e formalmente designados pela ONU, também se lhes atribuem as mesmas prerrogativas de “agentes” da ONU, no entanto, suas responsabilidades de assessoria e de apoio são bastante distintas das que fundamentam os privilégios e as imunidades atribuídos ao FC.

Se tratanto, então, dos efetivos militares “nacionais” enviados à OMP, particularizado ao caso brasileiro (porém passível de extrapolação aos demais contingentes), destaca-se o fundamento da conduta militar. Os princípios basilares das Forças Armadas são hierarquia e disciplina (BRASIL, 1980, art. 2º). Mediante tais princípios, há a presunção da relação bilateral da legalidade da ordem dada pelo superior e do cumprimento inequívoco da ordem (sabidamente legal) pelo subordinado.

Nessa relação “superior – subordinado”, o superior submete-se ao já comentado “triplo guarda-chuva legal” (Mandato da ONU e ordens decorrentes, Legislação do seu Estado de Origem e Legislação do Estado-anfitrião), além das ordens emanadas tanto de sua Força Armada nacional quanto do Force Commander. Há, portanto, pressuposta falta de congruência advinda da confrontação de legislações e atos administrativos (ordens):

Deve ser salientado que não existe razão detectável por estes três critérios (1 – a existência de uma relação superior-subordinado entre o superior e o perpetrador do crime; 2 – o elemento mental – *mens rea* – que o acusado sabia ou tinha que saber que o crime estava prestes a ser ou ter sido cometido, e 3 – o fracasso do acusado para tomar as medidas necessárias e razoáveis para impedir o crime ou punir o autor) para responsabilização do superior quando envolvidas em operações internacionais de conflito ou crise. Assim, estes três elementos devem ser claramente estabelecidos ao subordinar um comandante de contingente em relação à responsabilidade superior, no caso de supostos crimes internacionais cometidos no curso de uma operação de manutenção da paz ou de imposição da paz (KNOOPS, 2008, p. 497)⁷.

Tal nebulosidade (triplo guarda-chuva legal e *mens rea* necessário) merece estudo singular. No entanto, serve para confirmar que não interfere na qualificação de *status* legal dos *boinas azuis* em relação às categorias já abordadas e que são bastante distintas das previstas a outros militares nacionais também, possivelmente, presentes numa mesma OMP (FC, Membros de Estado-Maior da ONU, Observadores Militares, dentre outras funções menos comuns – funcionários da ONU em outros órgãos e designados para determinada tarefa, por exemplo).

Após ter sido feita a análise do *status* legal dos militares efetivamente envolvidos em Missões de Paz, há que se considerar, como anteriormente aludido, o cada vez maior número de “outros participantes” nessas operações. Na prática, um “membro de uma operação de paz” tem sido definido como “qualquer membro dos componentes civil ou militar”⁸.

⁷ “It should be stressed that no detectable reason exists why these three criteria (1- the existence of a superior-subordinate relationship between the superior and the perpetrator of the crime; 2 - the mental element – *mens rea* - that the accused knew or had to know that the crime was about to be or had been committed; and, 3 - the failure of the accused to take the necessary and reasonable measures to prevent the crime or punish the perpetrator) for superior responsibility developed within international crisis management operations. Thus, these three elements should be established when charging a peacekeeping commander on the basis of superior responsibility for international crimes allegedly committed within the course of a peacekeeping or peace enforcement operation”. (tradução do autor)

⁸ Citam-se, como exemplo, alguns dos instrumentos legais acordados nas Operações eleitas como de maior relevância deste trabalho: “Member of ONUMOZ” – “means any member of the civilian or military component” (ONUMOZ SOFA, par. 1); “Member of UNAVEM III” – “means any member of the civilian, military or Police components” (UNAVEM III SOFA, par. 1); “Member of MINUSTAH” – “means any member of the civilian, military

Em geral, o “componente civil” consiste nos “agentes oficiais da ONU e de outras pessoas designadas pelo Secretário-Geral para assessorarem o SRSG ou disponibilizadas pelos Estados-contribuintes”⁹. E, como já apresentado, o “componente militar”, em geral, consiste “de militares e civis especiais disponibilizados pelos Estados-contribuintes” para servirem como parte da operação¹⁰.

Outras categorias de pessoas podem também receber status especial mediante à previsão nos SOFA, como, por exemplo, as pessoas nacionais (locais do Estado-anfitrião) empregadas. No entanto, essa não é prática costumeira e não foi incluída nos SOFA das maiores participações brasileiras. A crescente dependência do emprego de civis não oficiais pela ONU tem levado a demandas de extensão a estes dos privilégios e imunidades. Cita-se, como exemplo: “funcionários de empresas internacionais” e “voluntários” em auxílio às Nações Unidas (United Nations Volunteers – UNV) (ENGD AHL, 2007, p. 165). Tal demanda em relação aos UNV inspirou, já em 1993, o Departamento de Assuntos

or Police components” (MINUSTAH SOFA, parag. I) e “Member of UNIFIL” – “means any member of the civilian or military element but unless specifically stated otherwise does not include locally recruited personnel” (UNIFIL SOFA, parag I).

⁹ Da mesma maneira, citam-se, como exemplos, alguns dos instrumentos legais acordados nas Operações eleitas como de maior relevância deste trabalho: “Civilian component” – “consisting of United Nations officials and other persons assigned by the Secretary-General to assist the SRSG or made available by participating States to serve as part of ONUMOZ” (ONUMOZ SOFA, parag. 1); “Civilian component” – “consisting of United Nations officials and other persons assigned by the Secretary-General to assist the SRSG or made available by participating States to serve as part of UNAVEM III” (UNAVEM III SOFA, parag. I); “Civilian component” – “consisting of United Nations officials and other persons assigned by the Secretary-General to assist the SRSG or made available by participating States to serve as part of MINUSTAH” (MINUSTAH SOFA, parag. I) e “Civilian component” – “consisting of United Nations officials and other persons assigned by the Secretary-General to assist the Force Commander or made available by participating States to serve as part of UNIFIL” (UNIFIL SOFA, parag I, incluindo também a UNTSO, de menor relevância para este trabalho).

¹⁰ Da mesma maneira, citam-se, como exemplos, alguns dos instrumentos legais acordados nas Operações eleitas como de maior relevância deste trabalho: “Military component” – “consisting of military and special civilian personnel made available by participating States to serve as part of ONUMOZ” (ONUMOZ SOFA, parag. 1); “Military component” – “consisting of military and special civilian personnel made available by participating States to serve as part of UNAVEM III” (UNAVEM III SOFA, parag. I); “Military component” – “consisting of military and special civilian personnel made available by participating States to serve as part of MINUSTAH” (MINUSTAH SOFA, parag. I) e “Military component” – “consisting of military and special civilian personnel made available by participating States to serve as part of UNIFIL” (UNIFIL SOFA, parag I).

Legais da ONU (Office of Legal Affairs – OLA) a sugerir que o SGNU, quando recomendasse o estabelecimento de novas operações, especificasse a necessidade dessa nova categoria, que passou a figurar em alguns novos SOFA instituídos (ONU, 1993, p. 377).

Cada vez mais, a análise da qualificação jurídica dos integrantes de OMP não pode mais se ater aos militares envolvidos, foco especial do presente trabalho. Cerca de 20% dos presentes nas OMP já não são militares (ONU, 2012, p.73)¹¹. No caso brasileiro, essa evolução numérica de envolvimento de outros atores não militares também tem acompanhado a tendência mundial. Enquanto no período 1948 – 1987, dos 7.013 brasileiros enviados para operações de paz, apenas um civil foi enviado (o Embaixador Carlos Alfredo Bernardes, que atuou como SRSG na UNFICYP – setembro de 1964 a janeiro de 1967) (Quadro 1, capítulo 1), ao final de 2011, havia 2.493 brasileiros atuando nas OMP ativas, sendo 2.446 militares, 18 policiais, 29 “military experts on the mission” (observadores civis e militares) e ainda 400 civis voluntários (dados da principal ONG formalmente registrada no Brasil que atua na Operação MINUSTAH – ONG Viva Rio) (VIVA RIO, 2011).

Analisando, então, a qualificação jurídica dos não militares, os altos funcionários a serviço da ONU – como o Representante Especial do Secretário-Geral ou *Special Representative of the Secretary-General* – SRSG – também chamado de Chefe da Missão ou Head of Mission – HOM), o Comandante da Força (ou Force Commander – FC), o Chefe dos Observadores (ou *Head of Experts* – HE), o Chefe de Assistência Humanitária (ou *Humanitarian Coordinator* – HC), o Chefe do Componente Policial (ou *Head of Police Component* – HOPC), bem como os membros dos Estados-Maiores (e staff desses, caso o possuam, o que efetivamente depende de operação para operação, mas, em geral, sempre existem para os dois primeiros citados) – como já mostrado, estão amparados pelos privilégios e imunidades previstos aos diplomatas, como estabelecido nas seções 19 e 27 do SOFA-padrão (ONU, A/RES./ 45/594, 1990).

Assim, quando membros do Secretariado-Geral da ONU são designados como parte do “componente civil” de uma OMP, eles atuam como “agentes” da ONU e gozam dos privilégios e imunidades estipulados pelo art. V e VII

¹¹ Para aprofundamento, sugere-se consultar dados estatísticos atualizados, disponíveis em: [HTTP://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2011.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2011.pdf),

da Convenção Geral de 1946. Já em relação aos aludidos *United Nations Volunteers*, os SOFA mais recentes têm procurado incluí-los também na categoria de “componente civil”, no entanto, com complexidade adicional. Tem sido previsto que todos os pertencentes a esse “componente civil” sejam nominalmente informados, pelo SRSG ou pelo *Force Commander*, ao Governo local (o que nem sempre é prático, em especial, quando há mais de um presumido “poder governante” em conflitos intraestatais).

Observadores militares, policiais civis a serviço da ONU e **pessoal civil**, outros que não os “agentes” oficiais da ONU, cujos nomes forem formalmente notificados ao Governo pelo SRSG/ FC, devem ser considerados como “experts” da missão conforme o significado do artigo VI da Convenção (ONU, SOFA-padrão, 1990, seção 26) (Grifo do autor)¹².

Ainda assim, tal previsão pressupõe que todos esses nomes sejam previamente informados ao SRSG/FC. Esses possuem o dever e a discricionariedade de informá-los ou não às autoridades locais, o que pode implicar em solução de continuidade do processo. Nem sempre há tal rigor e formalismo, em especial das ONG, nesse processo de “oficialização” do seu pessoal (BEIRÃO, 2008, p.123 e SOUZA NETO, 2012, p. 250). Portanto, a garantia desses privilégios e imunidades torna-se mais tênue a esses participantes, pois sequer são formalmente participados por seus Estados nacionais e sim, muitas vezes, por Organizações paraestatais, com relevante ausência de juridicidade em suas designações.

Ainda com relação à aludida seção 26 do SOFA-padrão, pode-se verificar que nele também foram incluídos os policiais civis (“*civilian Police*”) – outros que não os “*UN Officials*”. Há, ainda, ascendente utilização de “uniformed Police personnel” com 12% do pessoal empregado ao final de 2011, sem os registros significativos de distinção entre policiais civis ou “uniformizados”, uma vez que, para o entendimento da ONU, Forças Policiais são “uniformizadas”, porém, somente as Forças Armadas são “uniformizadas” (ou fardadas) e, evidentemente, militares (KNOOPS, 2004, p. 61).

¹² “Military observers, United Nations civilian Police and civilian personnel other than United Nations officials whose names are for the purpose notified to the Government by the SRSG/FC shall be considered as experts on mission within the meaning of article VI of the Convention”. (tradução do autor)

O caso brasileiro de envio de policiais, do ponto de vista da qualificação do status legal internacional dos mesmos, é bastante mais complexo. No Brasil, coexistem policiais militares dos Estados-membros da Federação, policiais federais, policiais civis, integrantes da Força Nacional de Segurança e, até mesmo, Guardas Municipais (ou congêneres), com relativo poder de polícia (além de outras categorias de menor relevância para o presente estudo, como Polícia Rodoviária Federal, Polícia Florestal, etc.). Como visto, internacionalmente, todos são reconhecidos pela ONU como “*Civilian Police*”¹³, e suas garantias de privilégios e imunidades devem ser regidas pela mesma seção 26 do SOFA-padrão, cumpridos os requisitos formais aludidos ao procedimento de notificação pelo SRSG/FC às autoridades locais. Suas garantias não são as mesmas aplicadas aos boinas azuis, conforme especificado pelo SOFA-padrão: “os militares dos contingentes nacionais designados ao componente militar das OMP da ONU devem possuir os privilégios e imunidades especificamente providos por esse Acordo”¹⁴ (ONU, SOFA-padrão, A/RES./ 45/594, 1990, seção 27). Ressalte-se que há relevante ausência de legislação nacional para envio de pessoal de apoio às OMP, mesmo de contingentes policiais, que, em sua maioria, são designados pelos estados federativos e não pelo Brasil.

Devido a essa grande diversidade e especialidade da categoria “policial” no Brasil é que tem sido evitado o envio de outros que não policiais militares, sendo sua seleção e treinamento concentrados no Ministério da Defesa (nesse Ministério, desempenhada pelo Exército Brasileiro), como apresentado no capítulo 1. Ainda assim, a diversidade e a especialidade de legislação pertinente (interna) são grandes. Por exemplo, em 2011, existiam operando em OMP

¹³ Apesar das normas do UN Police Division (pertencente ao DPKO) estabelecer requisitos de formação, padronização de procedimentos com base nas normas internacionais de direitos humanos e recomendar que os mesmos continuem a usar suas vestes nacionais com os distintivos da ONU (boina azul, capacete azul, braçadeira com o símbolo da ONU), o que pode pressupor a possibilidade do uso de uniformes, todos são considerados como policiais civis (não integrantes do contingente militar). Ver: ONU - The new UN identity. Disponível em: http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/new_identity.shtml. Ou ainda: PRIMOSCH, Edminud G.. The roles of United Nations civilian Police (UNCIVPOL) within United Nations Peacekeeping Operations. In: The International and Comparative Law Quarterly, V. 43, N. 2 (apr. 1994), p. 425-431.

¹⁴ “Military personnel of national contingents assigned to the military component of the UN peace-keeping operation shall have the privileges and immunities specifically provided for in the present Agreement.” (tradução do autor)

os seguintes quantitativos de policiais militares/bombeiros militares: PMDF – 13; PMESP – 05; PMPE – 03; PMAL – 01; PMSC – 02; PMAM – 02; PMBA – 02; PMRJ – 01 e BMRS – 02 (BRASIL, CCOPAB, 2011).

Há, ainda, uma categoria possível de brasileiros envolvidos no apoio às OMP como “*Associated Personnel*”, que são os “funcionários de empresas internacionais” também denominados, em outros documentos da ONU, “*contractors*”. Essa categoria tem especial relevância nas atividades empreendidas pelo DFS (*Department of Field Support*) nas *Peace Support Operations*, ou mesmo, nas Operações de Manutenção da Paz (lato sensu) do tipo Operações de Consolidação da Paz (*Peace building Operations*). Contudo, os Mandatos da ONU têm sido de tal forma abrangentes que, cada vez mais, nas típicas *Peacekeeping Operations*, estão previstas ações de auxílio na reconstrução de estrutura e instituições locais como forma de consolidar a tênue paz alcançada¹⁵. As diversas iniciativas da política externa dos Estados-contribuintes têm sido complementadas por essas empresas que auxiliam a reconstrução da infraestrutura local dos frágeis Estados-anfitriões das OMP. Por exemplo, no Kuwait, grande número de empresas estadunidenses tem auxiliado a reconstrução da infraestrutura do país. No caso brasileiro, por exemplo, um consórcio de empresas nacionais está engajado na construção da maior hidrelétrica do Haiti, a fim de minimizar o déficit energético do país (ONU, DPKO, Press Release, 2012).

Esses funcionários de empresas internacionais ou, como os identifica a ONU, *contractors* foram, por repetidas vezes, relacionados pelo UN *Office of Legal Affairs* (OLA) como não merecedores dos privilégios e imunidades estipulados pela Convenção de 1946, dada a natureza eminentemente comercial de suas funções. Mais ainda, o Office of Legal Affairs tem afirmado que eles se enquadram na qualificação de “*experts on the mission*”, eminentemente fundamentado na Advisory Opinion da CIJ no caso da aplicabilidade do artigo VI, seção 22 da Convenção Geral de 1946 (ONU, *Memorandum from the UN Office of Legal Affairs*, 1995, p. 407 – 408).

¹⁵ Como exemplo relevante para o presente trabalho, cita-se o Mandato de instituição da MINUSTAH (ONU, SC/Res. 1.542, 2004) que prevê no seu parágrafo 15: “[...] to provide substantial international AID to meet the humanitarian needs in Haiti and to permit the reconstruction of the country, [...]”

O OLA reconhece a necessidade da ONU em contar com empresas internacionais para prestação de serviços e cumprimento de tarefas que originalmente eram cumpridas por contingentes militares, mas que, modernamente, têm custos, tempo e recursos materiais reduzidos, caso desempenhadas por empresas especializadas. Por exemplo, todos os custos (financeiros, materiais e de pessoal) envolvidos em reconstrução de vias e pontes são muito menores, se realizados por empresas especializadas (ONU, 1995, p. 411). O citado Memorandum ainda apresenta a necessidade de prover tais funcionários de algumas garantias relacionadas às suas funções como:

liberdade de movimento [...]; emissão imediata de vistos necessários; isenção de restrições à imigração e ao registro de estrangeiros; emissão imediata de licenças ou autorizações, conforme necessário, para os serviços necessários, inclusive para importações e para a operação de aeronaves e embarcações; repatriação em tempo de crise internacional; direito de importar para o uso exclusivo e oficial das Nações Unidas, sem qualquer restrição, e materiais livres de impostos ou taxas, tanto no fornecimento de equipamentos como de outros materiais (ONU, 1995, p.408)¹⁶.

Desde então, o OLA tem buscado reforçar tais demandas, quando da elaboração dos SOFA-específicos, que têm sido acolhidas em demandas especiais. No entanto, ainda não englobam todas as garantias e imunidades pretendidas, tendo realizado constante pressão, nesse sentido, junto aos governos dos Estados-anfitriões (ENGD AHL, 2007, p. 175 – 176).

No caso das operações destacadas de maior relevância para o Brasil, apenas nos SOFA-MINUSTAH e SOFA-UNTAET tal previsão foi incorporada, mesmo assim, somente garantindo aos *contractors* a possibilidade de liberdade de movimento, o provisionamento de suprimentos e a facilitação de permissões e licenças (ONU, Treaty Series, 2006, p.187 e 291).

¹⁶ “freedom of movement [...]; prompt issuance of necessary visas; exemption from immigration restrictions and alien registration; prompt issuance of licenses or permits, as necessary, for required services, including for imports and for the operation of aircraft and vessels; repatriation in time of international crisis; right to import for the exclusive and official use of the United Nations, without any restriction, and free of tax or duties, supplies, equipment and other materials.”(tradução do autor)

Considerações finais

Assim sendo, buscou-se demonstrar que, dada a variedade e a diversidade de atores envolvidos em uma OMP, torna-se evidente a dificuldade no apaziguamento de seus respectivos status legal, direitos e deveres – em especial das categorias mais recentemente incorporadas aos esforços empreendidos em novas OMP. Em decorrência, a imunidade penal pressuposta aos “brasileiros em operações de paz” é bastante distinta em função de seu respectivo enquadramento quanto ao seu status funcional.

Tal avaliação de imunidades atribuídas, seja em decorrência de Acordos Específicos com os Estados-anfitriões ou mesmo da utilização de Acordos genéricos (como o caso dos SOFA-padrão), torna-se fundamental para a qualificação do enquadramento dado no ordenamento jurídico pátrio em caso de necessidade de persecução penal, por exemplo. Daí a necessidade de estudo contínuo da fundamentação legal do emprego de contingentes militares e civis, bem como de civis voluntários em Operações de Paz. Há países, como é o caso da França (FRANÇA, 2005), que optaram pela adequação, exclusiva aos seus militares, do excludente de ilicitude de seus militares – quando atuando fora do território francês –, mas tal procedimento não tem se mostrado majoritário na sociedade internacional.

Em que pese, desde a saída dos grandes contingentes da Operação MINUSTAH (Haiti – 2004-2018), esse número de brasileiros tem sido reduzido, mas continuamente há novos desafios sendo lançados ao país para integrar novas operações e, conseqüentemente, essa dimensão abordada permanece relevante.

Referências

ARÉCHAGA, E. Jiménez de. *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*. Comentario teórico-prático de la Carta. Madrid: Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958.

BASSIOUNI, Mahmoud Cherif. *Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice*. Virginia Journal of International Law, v. 42, n.1, p. 81-162, 2001.

BEIRÃO, André P. **Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em operações de paz da ONU, pós 1988. 2008.** 192f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://45R45.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=17002>. Acesso em: 10 nov. 2010.

- CASSESE, Antonio. *International Law*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2005.
- CONDORELLI, L. Le statut TT forces de l'ONU et le droit international humanitaire. *Rivista di Diritto Internazionale*, v. 78, n. 4, p. 881 – 909, 1995.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Aplicabilidade da Seção 22 do Artigo 6º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas**. Advisory Opinon. 1949. Disponível em: <[HTTP://www.icj-cij.org/docket/files/81/6813.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/81/6813.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2012.
- . *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, 1999 ICJ Reports 62 (ICJ 1999).
- ENGDAHL, Ola. *Protection of Personnel in Peace Operations: the hole of the 'Safety Convention' against the background of General International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.
- FRANÇA. LOI n° 2005-270, du 24 mars 2005. Portant statut général des militaires. *Journal Officiel de la République Française*, mars 2005. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20050326&numTexte=1&pageDebut=05098&pageFin=05115>. Acesso em: 19 maio 2008.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: Contraponto, 1999.
- JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O Tribunal Penal Internacional: a internacionalização do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- . **O Direito Penal Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- . **A necessidade de discutir o conceito de crime internacional**. Carta Forense, v. 70, p. 22-22, 2009.
- JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; ADRIANO, Alessandra R. O Tribunal Penal Internacional: dificuldades para a sua implementação no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Cândido Mendes*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 10, UCAM, p. 107-128, 2005. Nova Série.
- KNOOPS, Gert-Jan Alexander. *The prosecution and defense of peacekeeping under international criminal law*. New York: Transnational Publishers, 2004.
- LAFER, Celso. **Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira – 2001/2002**. Brasília: IRPI/FUNAG, 2002.
- NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/ 22/ A**, de 13 de fevereiro de 1946. Assembleia Geral.
- . Document A/ 45/ 594. *Model Status-of-forces agreement for peace-keeping operations: report of the secretary-general*. Oct. 1990. General Assembly-forty-fifth Session. Disponível em: <<http://www.ilsa.org/jessup/jessup09/basicmats/UNsofa.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2012.
- . Memorandum from the Office of Legal Affairs to the Assistant Secretary-General for Peacekeeping Operations, 23 jun. 1995. In: *United Nations Juridical Yearbook*. New York: UN Press, 1995.
- . Security Council. **Resolução S/RES/1542, de 30 abril de 2004**. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar. 2007.

———. *Treaty Series*: Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. 2006. Disponível em: <[HTTP://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202361/v2361.pdf](http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202361/v2361.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2010.

———. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: DPKO/DFS Press, 2008.

———. United Nations Peacekeeping Operations. *Yearbook-2011*. Press Release. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2011.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

———. *Year in Review*. New York: DPKO Press, 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2011.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. A reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo. In: MEDEIROS, A. P. CACHAPUZ de. (Org.), **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: FUNAG, 2007. p. 12-69.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012, p. 243-269.

VELASCO, Alfonso Jesús Iglesias. *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*. Madrid: Ministerio de la Defensa, Secretaria General Técnica, 2003.

ZWANENBURG, Marten. *Accountability of Peace Support Operations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007