

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Programa de Pós Graduação em Direito

Maria Clara Vieira Martins Farias

**A RESPONSABILIDADE POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E DO
DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO EM MISSÕES DE PAZ DA ONU**

Belo Horizonte

2026

Maria Clara Vieira Martins Farias

**A RESPONSABILIDADE POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E DO
DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO EM MISSÕES DE PAZ DA ONU**

Dissertação apresentada pela discente Maria Clara Vieira Martins Farias ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Lucas Carlos Lima

Belo Horizonte

2026

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

F224r	<p>Farias, Maria Clara Vieira Martins</p> <p>A responsabilidade por violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário em missões de paz da ONU [manuscrito] / Maria Clara Vieira Martins Farias. - 2026.</p> <p>155 f.</p> <p>Orientador: Lucas Carlos Lima. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.</p> <p>Bibliografia: f. 126-155.</p> <p>1. Direito internacional e direitos humanos - Teses. 2. Responsabilidade (Direito) - Teses. 3. Direito humanitário - Teses. 4. Nações Unidas - Forças de paz - Teses. I. Lima, Lucas Carlos. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.</p> <p>CDU: 341:342.7</p>
-------	---



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA MARIA CLARA VIEIRA MARTINS FARIAS

Realizou-se, no dia 03 de março de 2026, às 09:00 horas, na Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A RESPONSABILIDADE POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO EM MISSÕES DE PAZ DA ONU*, apresentada por MARIA CLARA VIEIRA MARTINS FARIAS, número de registro 2024653086, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Lucas Carlos Lima - Orientador (UFMG), Prof(a). Luíza Leão Soares Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Prof(a). Paolo Palchetti (Université Paris I Panthéon Sorbonne).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 100 (cem)

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 03 de março de 2026.

Prof(a). Lucas Carlos Lima (Doutor) Nota:

Prof(a). Luíza Leão Soares Pereira (Doutora) Nota:

Prof(a). Paolo Palchetti (Doutor) Nota:

AGRADECIMENTOS

Uma vez li que amar e escrever são sobre perder o ideal. Esta dissertação é, com seu potencial e suas limitações, uma prova definitiva disso. Pensei, repensei, mudei de direção, discuti, pensei mais um pouco, e, ao escrever, descobri tantas coisas que meu pensamento sozinho jamais alcançaria. Sobre o Direito e sobre mim mesma. A realidade é muito mais cheia de nuances do que qualquer ideal que eu poderia confabular. Por isso, as tardes de escrita em tantas bibliotecas por Belo Horizonte e Paris foram, certamente, estimulantes, desafiadoras e, às vezes, muito longas; mas nunca solitárias. Seria impossível agradecer suficientemente a todos que me acompanharam nestes dois anos. Mesmo assim, tento.

Agradeço ao meu orientador, professor Lucas Carlos Lima, cuja orientação dedicada e paciente, presença constante e amizade são combustíveis para minha trajetória. Ao professor Sébastien Touzé, pela generosa recepção e valiosas discussões; à professora Fábria Fernandes Carvalho, pela inestimável contribuição durante a banca de qualificação; e aos professores Paolo Palchetti e Luiza Leão, pela gentileza de aceitarem o convite de fazer parte da banca e discutir este trabalho.

À minha mãe, a certeza do seu apoio me faz ter coragem para fazer tudo; ao meu pai, por sempre acreditar muito em mim; e à Fê, pelo carinho que ultrapassa qualquer laço sanguíneo. À Teca, sem você este trabalho não existiria; à Dudi, que mudou tudo para muito melhor; e à Bubu, aquarela da minha vida. Às minhas avós Piedade, Joaquina e Clenir, por me ensinarem que a coisa mais fina do mundo é o sentimento. Agradeço aos meus Padrinhos e aos meus tios e tias, especialmente tia Sandrinha e tia Lala. As únicas doutoras da minha família são mulheres. E aos meus primos, por fazerem de qualquer domingo à tarde Carnaval.

Às minhas amigas e amigos de fora do Direito Internacional, Bárbara, Marcelo, Lalá, Joanna, Anna Julia, Marília, Thiago, Luiza L., Luiza B., Bruna, Sofia, Ísis, Felipe e Matheus, que, embora por vezes entediados de me ouvirem falar da mesma coisa pela milionésima vez, tiveram tanta paciência ao acompanhar a escrita deste trabalho. Aos membros do grupo Stylus Curiarum, Rafael, Isabela, Rodrigo, Fernanda, Ana Luísa, Sarah, Lucas Mendes, José, Gabriela, Luisa, Camilla, Sofia, Pedro e Ana Vaz, cuja amizade é a melhor coisa que poderia vir do Direito Internacional. Aos queridos amigos que Paris me trouxe, pela companhia no frio europeu.

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Minas Gerais, por me apresentar a mim mesma. Foi pelos seus corredores onde eu me encontrei, verdadeiramente, sem nem saber o que estava procurando. Fazer parte de sua história é uma das maiores alegrias da minha vida.

RESUMO

Este trabalho investiga se é possível atribuir responsabilidade internacional à Organização das Nações Unidas (ONU) por violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário cometidas no contexto das missões de paz e de que maneira essa responsabilidade é implementada pela ONU. Inicialmente, examina-se o funcionamento jurídico-institucional das missões de paz, sua base normativa na Carta das Nações Unidas e sua vinculação às normas internacionais, bem como a relação dos atos da ONU com o direito da responsabilidade de Organizações Internacionais. Esta dissertação sustenta que as missões são vinculadas ao cumprimento de normas internacionais e seu descumprimento é atribuível à ONU e gera sua responsabilidade internacional. A partir dessa constatação, analisa-se a responsabilidade da Organização à luz de sua imunidade jurisdicional. Argumenta-se que essa imunidade deve ser interpretada em consonância com o direito humano de acesso à justiça e ao recurso efetivo, o que impõe à Organização o dever de oferecer meios alternativos adequados para a implementação de responsabilidade. Em seguida, investiga-se os mecanismos internos desenvolvidos pela ONU para reconhecer, investigar e responder a essas violações, com ênfase nos instrumentos de *accountability* político-institucional e nos mecanismos administrativos de tratamento de casos individuais, mais especificamente instrumentos de avaliação de má conduta do pessoal, de compensação financeira dos casos de violações e, por fim, experiências institucionais excepcionais. Destaca-se, nesse contexto, a análise dos mecanismos *sui generis* adotados no âmbito da UNMIK no Kosovo. Após a análise destes documentos, o trabalho passa a examinar se tais mecanismos satisfazem as exigências do direito internacional para a implementação de uma responsabilidade efetiva. Conclui-se que, embora a ONU tenha desenvolvido uma arquitetura interna de resposta às violações atribuíveis às suas missões, tais mecanismos permanecem estruturalmente limitados, sobretudo pela ausência de caráter vinculante e pela resistência institucional em admitir responsabilidade jurídica e oferecer reparações efetivas às vítimas, revelando tensões persistentes entre imunidade, legitimidade e *accountability* no exercício de suas funções.

Palavras-chave: missões de paz; *peacekeeping*; Direito Internacional dos Direitos Humanos; Direito Internacional Humanitário; Responsabilidade internacional; *accountability*; Organização das Nações Unidas

ABSTRACT

This research investigates the possibility of attributing international responsibility to the United Nations (UN) for violations of human rights and international humanitarian law committed within the context of peace operations, as well as the ways in which this responsibility is implemented by the Organization. Initially, it examines the legal-institutional framework of peace operations, their normative basis in the UN Charter, and their relationship with international norms and the law of responsibility of International Organizations. This dissertation argues that missions are bound to comply with international law and that any breach is attributable to the UN, thus generating its international responsibility. Based on this finding, the Organization's responsibility is analyzed in light of its jurisdictional immunity. It is argued that such immunity must be interpreted in accordance with the human right of access to justice and to an effective remedy, which imposes on the Organization a duty to provide adequate alternative means for the implementation of responsibility. Subsequently, the study investigates the internal mechanisms developed by the UN to recognize, investigate, and respond to these violations, with an emphasis on political-institutional accountability instruments and administrative mechanisms for handling individual cases, specifically misconduct assessment tools, financial compensation frameworks, and exceptional institutional experiences. In this context, the analysis highlights the *sui generis* mechanisms adopted under UNMIK in Kosovo. After examining these frameworks, the study assesses whether such mechanisms satisfy the requirements of international law for the implementation of effective responsibility. It concludes that, although the UN has developed an internal architecture to address violations attributable to its missions, these mechanisms remain structurally limited, primarily due to their non-binding nature and institutional resistance to admitting legal liability and providing effective reparations to victims. This reveals persistent tensions between immunity, legitimacy, and accountability in the exercise of the Organization's functions

Keywords: peace operations; peacekeeping; International Human Rights Law; International Humanitarian Law; International responsibility; accountability; United Nations

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ARSIWA	Artigos sobre a Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
BoI	Boards of Inquiry
CAR	República Centro Africana
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CDI	Comissão de Direito Internacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CtADHP	Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos
CtEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CtIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DARIO	Artigos sobre a Responsabilidade de Organizações Internacionais por Atos Internacionalmente Ilícitos
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DPO/DPKO	Departamento de Operações de Paz
DRC	República Democrática do Congo
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
HIPPO	High-Level Independent Panel on Peace Operations
HRAP	Human Rights Advisory Panel
HRDDP	Human Rights Due Diligence Policy
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in DRC
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic

MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MoU	Memoranda of Understanding
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIOS	Office of Internal Oversight Services
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OVRA	Office of the Victims's Rights Advocate
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
SEA	Exploração e Abuso Sexual (<i>Sexual Exploitation and Abuse</i>)
SOFA	Status of Forces Agreement
SVRA	Senior Victims' Rights Advocate
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNEF	United Nations Emergency Force
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNTAET	United Nations Transitory Administration in East Timor
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – O FUNCIONAMENTO DAS MISSÕES DE PAZ DA ONU E SUA VINCULAÇÃO AO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E AO REGIME DE RESPONSABILIDADE DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	16
1.1. Surgimento, mandato e funcionamento das Missões de Paz	17
1.1.1. Surgimento e Evolução Funcional das Missões de Paz	17
1.1.2. O papel do Conselho de Segurança e base jurídica das Missões de Paz	31
1.1.3. Estabelecimento de um Mandato e Instrumentos Jurídico-Operacionais das Missões de Paz	35
1.1.3.1. O mandato como instrumento jurídico e os princípios estruturantes de uma Missão de Paz	37
1.1.3.2. Os Status of Forces Agreement (“SOFA”)	40
1.1.3.3. Os Memoranda of Understanding (“MoU”)	41
1.2. Vinculação das Missões de Paz das Nações Unidas às Normas do Direito Internacional	43
1.2.1. A vinculação das missões de paz ao Direito Internacional Público geral	43
1.2.2. A vinculação das missões de paz ao Direito Internacional dos Direitos Humanos	47
1.2.3. A vinculação das missões de paz ao Direito Internacional Humanitário	50
1.2.4. A vinculação das missões de paz às normas específicas que regem o peacekeeping	53
1.3. Conexão entre os atos de uma Missão de Paz e a Responsabilidade das Organizações Internacionais	56
1.3.1. Violações de DH e DIH ocorridas em Missões de Paz enquanto violações de normas internacionais	57
1.3.1.1. Exploração e Abuso Sexual (SEA):	58
1.3.1.2. Direito à vida, proibição contra a tortura, detenção arbitrária e uso excessivo da força	60
1.3.1.3. Falha na Prevenção de Genocídio	61
1.3.2. Atribuição de conduta pelas violações ocorridas	63
1.4. Imunidade da ONU, o direito das vítimas ao acesso à justiça e a um recurso efetivo, e a obrigação de oferecer meios alternativos adequados	68
CAPÍTULO 2 - MECANISMOS INTERNOS DE RESPOSTA ÀS VIOLAÇÕES DESENVOLVIDOS PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	72
2.1. Accountability política-institucional	74
2.1.1. Monitoramento institucional geral da avaliação das missões por violações de direitos humanos e do direito humanitário	75
2.1.2. Mecanismos institucionais de reconhecimento de responsabilidade em operações específicas	80
2.1.3. A Política de Tolerância Zero e a centralidade institucional da agenda contra a exploração e o abuso sexual	85
2.2. Mecanismos Operacionais de Tratamento de Alegações Individuais	94

2.2.1. Avaliação de Má-Conduita do pessoal no terreno	96
2.1.1.1. Prevenção de Violações	97
2.1.1.2. Recebimento, Investigação e Tratamento das Alegações	98
2.1.1.3. Assistência às Vítimas em Casos de Exploração e Abuso Sexual	102
2.2.2. Reclamações de Terceiros (Third-Party Claims)	104
2.2.3. Mecanismos Sui Generis de Accountability em casos individuais: O Caso de Kosovo (UNMIK)	107
2.3. Limitações dos mecanismos internos de implementação de responsabilidade	110
CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

INTRODUÇÃO

O surgimento da Organização das Nações Unidas (“ONU” ou “Organização”) em 1945, ao fim da Segunda Guerra Mundial, representou o estabelecimento de uma nova ordem mundial, fundada em seu propósito de manutenção da paz e segurança internacional.¹ A Carta das Nações Unidas (“Carta” ou “Carta da ONU”) consagrou, nesse sentido, a proibição do recurso ao uso da força e atribuiu ao Conselho de Segurança (“CSNU” ou “Conselho”) a responsabilidade primordial nesse domínio.² Contudo, esse sistema de segurança coletiva inaugurado pela adoção da Carta das Nações Unidas não se manteve coeso desde então, tendo sido violado diversas vezes por membros do próprio sistema.³ Nesse sentido, o estabelecimento das missões de paz surgiu como mecanismo para o cumprimento do propósito fundacional da Organização, como uma resposta à falha do sistema de segurança coletiva inicialmente proposto.⁴

As operações de manutenção da paz das Nações Unidas surgiram como um mecanismo não explicitamente previsto na Carta, mas progressivamente legitimado pela prática institucional, pela aceitação dos Estados e pela jurisprudência internacional.⁵ Inicialmente concebidas como instrumentos restritos de observância de cessar-fogo, as operações evoluíram, ao longo das décadas, para operações multidimensionais complexas, dotadas de mandatos robustos, que abrangem, em muitos casos, funções quase estatais de administração e segurança.⁶ Essa expansão funcional transformou profundamente a natureza das missões de paz, aproximando-as, por vezes, de verdadeiras administrações internacionais e ampliando de forma significativa seu impacto direto sobre populações civis.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Artigo 1(1). A íntegra é a seguinte: “ARTIGO 1 - Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;”

² *Ibid*, artigos 24 e 39.

³ VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*. 1ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 196

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Nova York, 2003.

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *Legal framework for UN Peacekeeping*. 2017.

⁶ Ver tópico *infra* 1.1.

Esse alargamento do escopo operacional, contudo, trouxe consigo riscos jurídicos e políticos igualmente ampliados. A atuação intensiva das missões no cotidiano das sociedades aumentou a probabilidade de violações de normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário.⁷ Episódios recorrentes de exploração e abuso sexual, uso excessivo da força, detenções arbitrárias, omissões na proteção de populações vulneráveis e falhas graves de planejamento e execução passaram a colocar em xeque não apenas a eficácia das operações, mas também a legitimidade da própria Organização perante aqueles que se propõe a proteger. Contudo, ainda que as violações sejam bastante comuns, ainda são incipientes as tentativas de compreender a responsabilização institucional por tais atos, já que o aumento de funções desempenhadas pela Organização nos últimos anos não foi acompanhado por um aumento significativo nos mecanismos de responsabilidade por eventuais violações do direito internacional.⁸

Diante desse cenário, a presente pesquisa busca investigar não apenas os fundamentos normativos que vinculam a Organização ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário, mas também a forma como a ONU responde, na prática, às violações atribuíveis às suas missões de paz. O foco desloca-se, assim, da mera imputação jurídica da conduta para a análise da estrutura institucional desenvolvida pela ONU para reconhecer, investigar e responder a danos causados a indivíduos. Trata-se de examinar em que medida esses mecanismos representam formas genuínas de implementação da responsabilidade internacional, ou, ao contrário, operam predominantemente como instrumentos de gestão de crises institucionais.

Para tanto, o trabalho estrutura-se da seguinte forma. O Capítulo 1 dedica-se à análise do enquadramento jurídico das missões de paz das Nações Unidas e da possibilidade de imputação de responsabilidade internacional à Organização. Inicialmente, examina-se o surgimento e a evolução das operações de manutenção da paz no âmbito do sistema das Nações Unidas, destacando-se a passagem de missões tradicionais, de caráter limitado e consensual, para operações multidimensionais com mandatos robustos e funções ampliadas no terreno, fundamentadas nos princípios estruturantes do *peacekeeping*, que são a exigência

⁷ Ibid

⁸ LE FLOCH, Guillaume. Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations. In: VIRZO, INGRAVALLO. *Evolutions in the Law of International Organizations*, v. 54. Leiden: Koninklijke Brill, 2015, p. 381-405

de consentimento do Estado anfitrião, a imparcialidade no cumprimento do mandato e a limitação do uso da força.⁹

Em seguida, o capítulo analisa a base normativa dessas operações à luz da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional Público, discutindo sua vinculação às normas internacionais, mais especificamente ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário. Busca-se, assim, verificar a normativa que conecta a ação da Organização por meio das missões de paz a potenciais violações de Direitos Humanos (“DH”) e de Direito Internacional Humanitário (“DIH”).

Este trabalho sustenta que a ONU, assim como outras Organizações Internacionais, possui personalidade jurídica e, enquanto sujeito de direito internacional,¹⁰ pode assumir obrigações sob este regime. Contudo, mesmo que ela seja um sujeito de direito internacional, surge o questionamento se há vinculação especificamente a normas de DH e DIH. Por um lado, nota-se que, ainda que a ONU não pretenda ser uma Organização focada, primordialmente, na proteção de Direitos Humanos, sua atuação desde 1945 tem certamente sido focada na promoção desses direitos.¹¹ Por outro lado, mesmo que a ONU seja o foro de discussão e adoção de diversos tratados referentes à proteção de direitos humanos, ela não é parte deles e, portanto, num primeiro momento, não é vinculada às suas obrigações convencionais.

Ainda que a ONU não seja parte signatária de tratados de DH e DIH, não seria razoável sustentar que a Organização não seria estaria vinculada a nenhuma norma referente a esta proteção de indivíduos.¹² Uma primeira tentativa para superação dessa questão se deu no âmbito da Corte Internacional de Justiça (“CIJ”), ao afirmar que os direitos e deveres da Organização dependem do propósito e funções da referida OI.¹³ Por isso, quando fala-se da ONU, as referências a Direitos Humanos na Carta e o estabelecimento de seu avanço como propósito da Organização já seriam um demonstrativo de que haveria uma base jurídica de

⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine: United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines*. 2008.

¹⁰ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Opinião Consultiva, ICJ Reports 1949, p. 180;

¹¹ O Artigo 1(3) da Carta da ONU estabelece que um dos propósitos da Organização é “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Além disso, há diversas menções aos direitos humanos no texto da Carta, denotando sua importância para o desenvolvimento do trabalho da ONU.

¹² VERDIRAME, Guiglielmo. *Who Guards the Guardians?*. op. cit

¹³ Ver supra note 9; COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. art 2, para. 10

vinculação a eles.¹⁴ Assim, essa pesquisa sustenta que a vinculação ao cumprimento de normas internacionais se dá, principalmente, por meio das normas gerais do direito internacional, ou seja, costumes e princípios gerais do direito. No mais, sustenta-se, ainda, que as missões estão vinculadas ao cumprimento das conjunto específico de normas que estruturam juridicamente o *peacekeeping* enquanto prática institucional.¹⁵

A partir desse enquadramento, o capítulo aborda, por fim, a conexão dos atos da Organização ao regime de responsabilidade internacional de Organizações Internacionais. Para tanto, analisa-se se as violações cometidas no contexto das operações constituem um ato internacionalmente ilícito, ou seja, constituem uma brecha de uma obrigação internacional atribuível à ONU, conforme estabelecido no artigo 4 do Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (“DARIO”), de 2011, elaborados pela Comissão de Direito Internacional (“CDI”).¹⁶ Para tanto, inicialmente investiga-se as violações cometidas durante as operações enquanto descumprimento de normas internacionais, e, posteriormente, os critérios de atribuição de conduta às organizações internacionais, examinando em que medida atos e omissões praticados por pessoal militar, policial e civil das missões podem ser juridicamente atribuídos à ONU.

Neste ponto, sustenta-se que tais atos constituem atos internacionalmente ilícitos atribuíveis à ONU, em razão das missões serem órgãos subsidiários da Organização, tornando seus atos atribuíveis à ela conforme o Artigo 6 do DARIO¹⁷ e, no que tange ao controle de agentes cedidos por Estados terceiros, as operações e o pessoal estão sob controle normativo (por meio do mandato estabelecido pelo CSNU) e operacional (por meio dos chefes das operações em campo) da ONU, desenhando-se um cenário de controle efetivo da Organização sobre a missão, o que enseja responsabilidade institucional conforme estabelecido pelo Artigo 7 do DARIO.¹⁸

O desafio central reside, entretanto, na distância entre o reconhecimento jurídico dessa responsabilidade e a existência de mecanismos efetivos capazes de implementá-la, garantindo às vítimas acesso a recursos adequados e a reparações compatíveis com a gravidade das violações sofridas. Neste ponto, emerge uma das tensões deste trabalho: o conflito entre a

¹⁴ Ver tópico *infra* 1.2

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft articles on the responsibility of international organizations (DARIO) with comments*. op. cit. Artigo 4.

¹⁷ *Ibid*, Artigo 6

¹⁸ *Ibid*, Artigo 7

imunidade funcional da Organização - concebida como instrumento necessário para assegurar sua independência e o cumprimento de seus mandatos - e o direito humano das vítimas ao acesso à justiça e a um recurso efetivo. O Artigo 105 da Carta¹⁹ e a Convenção sobre Privilégio e Imunidades das Nações Unidas,²⁰ ao protegerem a Organização contra a jurisdição de tribunais nacionais, contribuíram para a consolidação de um regime no qual a ONU é, em grande medida, imune ao controle judicial externo.²¹

Tal imunidade, contudo, deve ser lida em diálogo com as obrigações internacionais de direitos humanos, especialmente o direito ao acesso à justiça e ao recurso efetivo.²² Sob essa ótica, a última parte do primeiro Capítulo analisa a obrigação da Organização de promover meios alternativos adequados para a resolução de controvérsias. O foco da análise recairá sobre a premissa de que a ausência de tribunais competentes para julgar a ONU impõe a ela o dever jurídico de oferecer mecanismos que assegurem às vítimas uma proteção equivalente àquela que seria obtida perante órgãos judiciais.

Posteriormente, o Capítulo 2, por sua vez, volta-se à análise da prática recente dos mecanismos internos da ONU no reconhecimento e na implementação de responsabilidade por violações cometidas no contexto das missões de paz. O capítulo examina a arquitetura interna desenvolvida pela Organização para responder a danos causados a terceiros, estruturando-se em dois grandes eixos. O primeiro analisa os mecanismos de natureza político-institucional e estrutural voltados ao monitoramento generalizado da atuação das missões sob a ótica do DIDH e do DIH, incluindo relatórios do Secretário-Geral, diretrizes doutrinárias, políticas transversais como a *Human Rights Due Diligence Policy* (HRDDP), bem como instrumentos específicos relacionados à prevenção e resposta institucional à exploração e ao abuso sexual. Esse eixo evidencia como a ONU passou a reconhecer, de forma progressiva, os riscos de violações decorrentes de suas próprias operações e a necessidade de mecanismos internos de supervisão e controle.

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta da ONU*. op. cit. Artigo 105

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*. Aprovada pela Assembleia Geral em 13 de fevereiro de 1946.

²¹ REINISCH, A. Privileges and immunities. In: KLABBERS, J.; WALLEND AHL, Å. (eds.). *Research handbook on the law of international organizations*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2011. p. 132–156; REINISCH, A. (ed.). *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*. Oxford: Oxford University Press, 2013; REINISCH, August (ed.). *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

²² Ver tópico *infra* 1.4.

O segundo eixo do Capítulo 2 concentra-se nos mecanismos operacionais de tratamento de alegações individuais por terceiros, analisando de forma sistemática como a Organização recebe, processa e responde a reclamações concretas formuladas por indivíduos afetados pela atuação das missões. Nesse contexto, são examinados, de um lado, os procedimentos relativos a alegações de má conduta do pessoal das missões, incluindo o papel das Unidades de Conduta e Disciplina, do Escritório de Serviços de Supervisão Interna (OIOS), dos *Boards of Inquiry* e dos mecanismos específicos de assistência às vítimas de exploração e abuso sexual. De outro, analisa-se o regime administrativo das reclamações de terceiros (*third-party claims*), fundado na política de indenização da Organização, com especial atenção aos *Local Claims Review Boards* e às limitações estruturais desse modelo, como a exclusão de danos imateriais e a cláusula de *operational necessity*. O capítulo parte, então, para a análise de experiências institucionais *sui generis* de responsabilização, notadamente o *Ombudsperson* e o *Human Rights Advisory Panel* no âmbito da UNMIK no Kosovo, que ilustram tanto o potencial quanto os limites dos mecanismos internos da ONU quando confrontados com violações graves de direitos humanos. Por fim, o Capítulo analisa criticamente se os mecanismos apresentados são suficientes para a implementação de uma responsabilidade efetiva, que compreende tanto a investigação do ocorrido, a responsabilização jurídica, e a reparação completa à vítima.²³

O principal argumento deste trabalho é a de que, embora a ONU tenha desenvolvido um conjunto progressivamente mais sofisticado de instrumentos políticos, administrativos e funcionais em resposta a crises sistêmicas e pressões externas, a implementação de sua responsabilidade internacional permanece fragmentada e estruturalmente incompleta. Para além disso, argumenta-se que a implementação da responsabilização é crucial para a reparação plena das vítimas, e para a preservação da legitimidade da própria Organização no cumprimento de sua missão de assegurar a paz e a segurança no cenário internacional. No entanto, apesar de ter importância fundamental, o que se observa quando tratamos de implementação de responsabilidade por violações de DH e DIH é uma resposta inadequada por parte do sistema, o que contraria diretamente o propósito da ONU de promoção de Direitos Humanos, estabelecido desde sua fundação.

²³ COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. *General Comment No. 31*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004.

CAPÍTULO 1 – O FUNCIONAMENTO DAS MISSÕES DE PAZ DA ONU E SUA VINCULAÇÃO AO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E AO REGIME DE RESPONSABILIDADE DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo tem como objetivo estabelecer as premissas fundamentais sobre o funcionamento das operações de paz das Nações Unidas e o regime jurídico de responsabilidade internacional ao qual estão submetidas. Para que se possa discutir a eficácia dos mecanismos de *accountability* (objeto dos capítulos subsequentes), faz-se imperativo compreender, primeiramente, a natureza jurídica dessas missões e os contornos da vinculação da Organização às normas internacionais de direitos humanos e direito humanitário.

A análise inicia-se com um exame do surgimento e da evolução histórica das operações de paz, abordando o papel do Conselho de Segurança e os instrumentos jurídico-operacionais que viabilizam a presença da ONU no terreno, como os *Status of Forces Agreements* (SOFA) e os *Memoranda of Understanding* (MoU). Em seguida, investiga-se o fundamento da vinculação das missões às normas internacionais, superando a visão de que estas operariam em um vácuo normativo ou sob uma neutralidade jurídica absoluta.

Posteriormente, o capítulo dedica-se a conectar os atos praticados no contexto das missões - com especial enfoque nas violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário - ao regime geral de responsabilidade internacional das organizações internacionais. Ao tratar da atribuição de conduta e da configuração do ato ilícito, busca-se demonstrar que a conduta de agentes sob comando da ONU engaja a responsabilidade jurídica da Organização, fazendo surgir o dever de reparação que servirá de baliza para a investigação dos mecanismos internos de resposta detalhados nos capítulos seguintes.

Por fim, a última seção do presente Capítulo busca analisar a relação entre a imunidade funcional da Organização e o direito humano das vítimas ao acesso à justiça e a um recurso efetivo. Nesse sentido, busca-se compreender a obrigação da Organização de promover meios alternativos adequados para a resolução de controvérsias, que assegurem aos indivíduos uma proteção equivalente àquela que seria obtida perante tribunais.

1.1. Surgimento, mandato e funcionamento das Missões de Paz

1.1.1. Surgimento e Evolução Funcional das Missões de Paz

A criação da Organização das Nações Unidas (“ONU” ou “Organização”) inaugurou um novo sistema de paz e segurança internacional, desenhado com o objetivo de “salvar futuras gerações do escrutínio da guerra”.²⁴ Com efeito, conforme estabelecido no artigo 1(1) da Carta das Nações Unidas (“Carta” ou “Carta da ONU”), seu principal propósito é a manutenção da paz e segurança internacional.²⁵ Esse dispositivo não apenas estabelece uma diretriz política geral ou uma intenção fundacional, mas define uma verdadeira função jurídica e funcional da Organização,²⁶ orientando a interpretação de suas competências e a legitimidade de seus mecanismos de atuação no domínio da segurança coletiva, e permitindo a ela a tomada coletiva de medidas efetivas para garantir o cumprimento deste propósito. A partir dessa noção, a ONU desenvolveu instrumentos institucionais destinados a prevenir conflitos armados, conter sua escalada e criar condições para a restauração da paz, entre os quais se destacam as missões de paz.²⁷

A atuação da ONU nesse domínio deve, portanto, ser avaliada à luz da necessidade de assegurar a efetividade desse propósito, especialmente em contextos nos quais o sistema de paz e segurança implementado em 1945 continua sendo repetidamente violado por seus sujeitos.²⁸ A centralidade do propósito de manutenção da paz e da segurança internacionais também se manifesta na prática do Conselho de Segurança das Nações Unidas (“Conselho de Segurança”, “Conselho” ou “CSNU”), órgão ao qual a Carta atribui a responsabilidade

²⁴ O objetivo inicial da carta, segundo seu preâmbulo, é “salvar as gerações futuras do flagelo da guerra”. Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine: United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines*. 2008, p.13

²⁵ Ver supra note 1.

²⁶ Os propósitos das Nações Unidas, consagrados no artigo 1º da Carta, não possuem natureza meramente programática ou política, mas constituem normas jurídicas vinculantes, dotados de força obrigatória no direito internacional. Sobre o tema, ver: SIMMA, Bruno et al. (eds.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2024; KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit; CONFORTI, Benedetto; FOCARELLI, Carlo. *The law and practice of the United Nations*. 5. ed. Leiden: Brill Nijhoff, 2021.

²⁷ Na ‘Agenda for Peace Report’ de 1992, o então Secretário Geral Boutros-Ghali identificou a diplomacia preventiva, peacemaking, peacekeeping and peace building como mecanismos para fortalecer a prevenção e resolução de conflitos, com o objetivo de manter a paz e segurança internacional. Sobre o tema, ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda for Peace Report, 1992*.

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations Report of the Secretary-General*. Ver também: VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*. 1ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 196

primária nesse domínio, nos termos de seu Capítulo V²⁹ e VII.³⁰ Esse sistema permite ao Conselho de Segurança a adoção de diversas medidas que o permitam alcançar sua responsabilidade primária, o que inclui o estabelecimento de missões de paz, que será explorado no item 1.1.2 deste Capítulo.

Nesse sentido, as operações de paz, enquanto expressão direta do exercício dessa responsabilidade primária da Organização, surgem como mecanismos dotados de flexibilidade normativa, capazes de responder a crises complexas sem recorrer imediatamente ao uso extensivo da força armada.³¹ Embora a Carta da ONU não contenha qualquer referência expressa às operações de paz, a ausência de previsão textual não foi interpretada como um obstáculo jurídico à sua criação.³² Ao contrário, prevaleceu o entendimento de que o sistema instituído pela Carta possui caráter aberto e evolutivo, apto a acomodar mecanismos não expressamente previstos, desde que orientados à realização de seus propósitos fundamentais - de manutenção da paz e segurança internacional - e compatíveis com seus princípios estruturantes, correspondendo, assim aos poderes implícitos ou inerentes da Organização.³³ Assim, o estabelecimento das missões deve ser compreendido como uma técnica jurídica desenvolvida no interior do sistema da Carta, como um instrumento funcionalmente necessário à concretização do objetivo de manutenção da paz e da segurança internacionais.

A partir dessa perspectiva, as missões de paz são concebidas como um mecanismo intermediário no espectro de respostas institucionais disponíveis à ONU. Elas se situam entre os meios clássicos de solução pacífica de controvérsias, previstos no Capítulo VI, e as

²⁹ A redação original do artigo 24 é a seguinte: ARTIGO 24 - 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

³⁰ A redação original do artigo 39 é a seguinte: ARTIGO 39 - O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Nova York, 2003.

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *Legal framework for UN Peacekeeping*. 2017.

³³ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*. Opinião Consultiva de 20 de julho 1962, ICJ Reports 1962, p. 168; LABUDA, P. *Peacekeeping and Peace Enforcement*. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford University Press, 2023, para. 15; KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 64

medidas coercitivas de imposição da paz autorizadas pelo Capítulo VII.³⁴ Essa posição intermediária confere às missões de paz um elevado grau de flexibilidade normativa, ao mesmo tempo em que levanta questões jurídicas relevantes quanto aos limites de sua atuação, à base legal do uso da força e à compatibilidade de seus mandatos com o Direito Internacional geral, temas que serão explorados futuramente no corpo deste trabalho.

O termo missões de paz, não estando presente na Carta, começou a ser utilizado na década 1960,³⁵ e teve seu emprego aumentado pela grande mídia após a ocorrência de muitos conflitos armados não internacionais advindos da descolonização³⁶ referindo-se, assim, a medidas destinadas a prevenir, manter ou restaurar a paz. Contudo, foi apenas em 1992, com a “*Agenda for Peace*”³⁷ que a ONU buscou definir de forma precisa seus diferentes ramos de atuação em operações de paz.³⁸

A partir desse momento, pode-se categorizar as atividades da ONU com esse objetivo nos seguintes conceitos principais: *Peacemaking* são as ações tomadas em conflitos em andamento para levar as partes beligerantes a um acordo negociado; *Peacekeeping* envolve a presença da ONU em campo com o consenso das partes, e compreende um conjunto de elementos militares, policiais, e civis; *Peacebuilding* diz respeito às ações tomadas para identificar e apoiar estruturas que reforcem a manutenção da paz, para reduzir o risco de recaída ou retorno ao conflito, por meio do fortalecimento das capacidades nacionais; e, por fim, *Peace-enforcement* envolve a aplicação, com autorização do Conselho de Segurança, de uma série de medidas coercitivas, incluindo o uso da força militar, para restaurar a paz e a segurança internacionais.³⁹

³⁴ MARINZE, Y. “*When the Protector becomes the Perpetrator*”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit, p. 6. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *Legal framework for UN Peacekeeping*. 2017

³⁵ COULON, Jocelyn. *Dictionnaire mondial des opérations de paix 1948–2013*. 2. ed. Outremont: Athéna Éditions, 2013; DIEHL, Paul F. *Peace operations*. Cambridge: Polity Press, 2008; DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006; DURCH, William J. (org.). *Twenty-first century peace operations*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2006; TARDY, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: acteurs, activités, défis*. Bruxelas: De Boeck, 2009. p. 9.

³⁶ MECHI, Lorenzo. *PROTECTING OR VIOLATING HUMAN RIGHTS? THE CASE OF SEX ABUSE BY PEACEKEEPERS AND THE IMPUNITY OF THE U.N. PERSONNEL*, [s.l.: s.n., s.d.].

³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, UN Doc. A/47/277, S/24111, 1992

³⁸ HATTO, Ronald. *From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the role of the United Nations in peace operations*. *International Review of the Red Cross*, v. 95, n. 891-892, p. 495–515, 2013

³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, op. cit.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op cit

A imagem abaixo, retirada do documento “*The future of United Nations peace operations. United Nations Peacekeeping Operations, ‘Principles and Guidelines’*”, também conhecido com “*Capstone Doctrine*”, auxilia na compreensão dos diversos esforços das Nações Unidas neste âmbito:



Imagem 1: Conexões e áreas cinzentas para a definição de uma missão de paz⁴⁰

Contudo, os trabalhos da ONU em operações de paz, principalmente após a Guerra Fria, são raramente delimitados a um tipo apenas de atividade.⁴¹ Nesse sentido, ainda que as missões de *peacekeeping* - principal objeto de análise deste trabalho - sejam estabelecidas para apoiar o estabelecimento de um *ceasefire* ou de um acordo de paz, elas são muitas vezes requeridas a possuírem um papel em operações de *peacemaking* ou de *peacebuilding*.⁴²

Em termos históricos, as primeiras missões de paz das Nações Unidas surgiram no contexto do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, em um cenário marcado pela polarização política da Guerra Fria e pela frequente paralisia do Conselho de Segurança.⁴³ A frequente utilização do poder de veto pelos membros permanentes limitava severamente a capacidade do órgão de adotar medidas coercitivas nos termos do Capítulo VII, de utilização direta do uso da força por um de seus membros, criando um ambiente propício ao desenvolvimento de soluções institucionais alternativas.⁴⁴

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op cit

⁴¹ *Ibid*, p. 19

⁴² *Ibid*

⁴³ BOTHE, M, *Peacekeeping*, in SIMMA, B. et al. (eds), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 4ª ed., Oxford University Press, 2024.

⁴⁴ Sobre uma perspectiva histórica da atuação das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança mundial, ver: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. *Understanding peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010; MACQUEEN, Norrie. *Peacekeeping and the international system*. London: Routledge, 2006; MALONE, David M.; WERMESTER, Karin. Boom and bust? The changing nature of UN

Nesse contexto, a criação da *United Nations Truce Supervision Organization* (“UNTSO”), em 1948, representa o marco inaugural do *peacekeeping*.⁴⁵ Estabelecida com o objetivo de supervisionar o cessar-fogo no Oriente Médio, a UNTSO caracterizou-se pela presença de observadores militares desarmados e por um mandato restrito, voltado exclusivamente à observação e ao reporte de violações ao Conselho.⁴⁶ Embora limitada em escopo, essa missão inaugurou uma prática institucional baseada na presença internacional consentida como meio de estabilização de situações pós-conflito.

Poucos anos depois, em 1956, a criação da *United Nations Emergency Force* (UNEF I),⁴⁷ no contexto da Crise de Suez, representou um marco decisivo para a consolidação do modelo clássico de *peacekeeping* e um avanço qualitativo nas ações da ONU, vez que consolida uma prática mais ampla do que a mera observação ocorrida durante a UNTSO.⁴⁸ Pela primeira vez, uma força internacional armada, ainda que de forma limitada, foi destacada com o consentimento do Estado anfitrião para atuar como elemento de interposição entre forças beligerantes. Essa operação contribuiu para a consolidação de um modelo de *peacekeeping* caracterizado por três princípios fundamentais: o consentimento das partes, a imparcialidade da missão e a limitação do uso da força à legítima defesa.⁴⁹

Essas missões iniciais caracterizaram-se por um mandato restrito, essencialmente voltado à observação, monitoramento e interposição entre forças estatais, baseando-se no consentimento das partes envolvidas e no uso mínimo da força, com o objetivo de assegurar a compatibilidade das missões com os princípios da soberania e da não-intervenção, marcado pela neutralidade política da missão.⁵⁰ A exigência de consentimento do Estado anfitrião funciona também como mecanismo de legitimação da presença internacional em seu

peacekeeping. In: ADEBAJO, Adekeye; SRIRAM, Chandra Lekha (org.). *Managing armed conflicts in the 21st century*. London: Frank Cass, 2001. p. 37–54; TARDY, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: acteurs, activités, défis*. Bruxelas: De Boeck, 2009; URQUHART, Brian E. *A life in peace and war*. New York: W. W. Norton, 1987.

⁴⁵ MARINZE, Y. “*When the Protector becomes the Perpetrator*”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. Global Campus Europe, 2020, p. 6

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 50 (1948)*, de 29 de maio de 1948. Estabelece a supervisão da trégua na Palestina por meio de observadores das Nações Unidas. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/50\(1948\)](https://undocs.org/S/RES/50(1948)).

⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução n. 1001 (ES-I)*, de 7 de novembro de 1956. Estabelece a United Nations Emergency Force I para assegurar a cessação das hostilidades da crise de Suez. Disponível em: [https://docs.un.org/en/A/RES/1001\(ES-I\)](https://docs.un.org/en/A/RES/1001(ES-I)).

⁴⁸ BOTHE, M. *Peacekeeping*. Op. cit.

⁴⁹ HIGGINS, Rosalyn. *United Nations peacekeeping 1946–1967: documents and commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1969.

⁵⁰ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para 6-9.

território, enquanto a imparcialidade visa preservar a neutralidade política da missão e evitar sua instrumentalização por qualquer das partes em conflito.

Nesse sentido, a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), estabelecida em 1948, e a *United Nations Emergency Force* (UNEF), criada em 1956, são frequentemente apontadas como precedentes fundacionais do *peacekeeping*. Desde a sua origem, portanto, as missões estiveram intrinsecamente vinculadas ao propósito central da Organização de prevenir a escalada de conflitos armados e de criar condições mínimas de estabilidade e segurança internacional. Ao atuarem como terceiros imparciais, as forças da ONU buscavam reduzir o risco de retomada das hostilidades, facilitar a implementação de acordos políticos e criar um espaço institucional para a diplomacia.⁵¹ Esse papel de terceira parte, dotada de legitimidade internacional, tornou-se um dos elementos estruturantes do *peacekeeping* e permanece relevante até os dias atuais, ainda que profundamente transformado.

Do ponto de vista jurídico, essas primeiras experiências, ou a chamada “Primeira Geração do Peacekeeping”, que durou até os anos 1980, foram fundamentais para a cristalização de um conjunto de princípios operacionais que passaram a orientar a prática subsequente das Nações Unidas.⁵² A exigência de consentimento do Estado anfitrião, a imparcialidade no cumprimento do mandato e a limitação do uso da força à legítima defesa⁵³ passaram a funcionar como os princípios fundadores do *peacekeeping*, mecanismos jurídicos destinados a preservar a soberania estatal e a compatibilidade das missões com o Direito Internacional. A repetição dessas características ao longo de diversas operações contribuiu para a formação de uma prática institucional relativamente coerente.

A divisão da evolução das missões de paz em “gerações” ou “fases” passou a ser utilizada pela doutrina em 1990,⁵⁴ e, embora o progresso de sua evolução seja, em grande medida, cumulativo (algumas gerações se interpõem até mesmo em uma mesma missão), essa classificação pode ser útil para delimitação de contornos analíticos e para a identificação de

⁵¹ BOTHE, M, *Peacekeeping*. Op. cit

⁵² OLIVERA SIMIC, *Regulation of Sexual Conduct in UN Peacekeeping Operations*, Nova York: Springer, 2012, p.15

⁵³ Inicialmente, o uso da força em missões de paz era limitado à legítima defesa; a primeira operação em que o termo “legítima defesa” foi explicado foi a ONUC (Operação das Nações Unidas no Congo), que esteve em vigor entre 1960 e 1964. Sobre o termo ver: supra note 26, para 30. Ver também: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 161 (1961)*, de 21 de fevereiro de 1961. Autoriza medidas para prevenir guerra civil no Congo. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/161\(1961\)](https://undocs.org/S/RES/161(1961)).

⁵⁴ SAAB, Abi. *United Nations Peacekeeping*. Geneva Graduate Institute. Genebra, 1992.

mudanças relevantes na prática das Nações Unidas nessas operações.⁵⁵ Com efeito, são muitas as propostas doutrinárias de classificações das chamadas “gerações do *peacekeeping*”,⁵⁶ algumas das quais identificam até oito fases distintas.⁵⁷ Todavia, para os fins do presente trabalho, que não se propõe a realizar uma classificação doutrinária exaustiva dessas gerações, não se examinará de forma minuciosa a periodização do *peacekeeping* enquanto tal. Opta-se, antes, por oferecer um panorama histórico sintético, suficiente para compreender o funcionamento contemporâneo das missões de paz e, sobretudo, para analisar a prática dos mecanismos destinados a lidar com violações de direitos humanos ocorridas no âmbito das operações, objeto central desta dissertação.

Tendo isso em vista, durante a Guerra Fria, portanto, o *peacekeeping* permaneceu essencialmente restrito a missões de observação ou interposição, com mandatos limitados e escopo geográfico definido, fruto também da paralisia do Conselho de Segurança.⁵⁸ Alguns exemplos deste modelo clássico de *peacekeeping*, pautado por mandatos restritos, são a *United Nations Peacekeeping Force no Cyprus* (UNFICYP),⁵⁹ a *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF),⁶⁰ e a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL).⁶¹ Ainda assim, a continuidade dessas operações ao longo de décadas permitiu que o Conselho de Segurança desenvolvesse um vocabulário normativo próprio e uma técnica decisória específica para o estabelecimento de missões de paz,⁶² sendo decisivo para a institucionalização do *peacekeeping* como um instrumento distinto no repertório da ONU.

⁵⁵ KENKEL M. KAI, *Five generations of peace operations: from the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’*, Revista Brasileira de Política Internacional, 56(1), 2003, pp.122-143

⁵⁶ JETT, Dennis C. *Why peacekeeping fails*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2019. DIEHL, Paul F. *Peace operations*. Malden, MA: Polity Press, 2008. THURMAN, Edward. *Shaping an army for peace, crisis, and war*. *Military Review*, Fort Leavenworth, v. 72, n. 2, p. 27–35, abr. 1992.

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Ver supra note 27

⁵⁹ A UNFICYP foi estabelecida em 1964 para prevenir a recorrência de combates entre as comunidades cipriotas grega e turca. Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 186 (1964)*, de 4 de março de 1964. Estabelece a United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/186\(1964\)](https://undocs.org/S/RES/186(1964)).

⁶⁰ A UNDOF foi estabelecida em 1974 para supervisionar o acordo de separação de forças entre Israel e Síria após a Guerra do Yom Kippur. Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 350 (1974)*, de 31 de maio de 1974. Estabelece a United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/350\(1974\)](https://undocs.org/S/RES/350(1974)).

⁶¹ A UNIFIL foi estabelecida em 1978 para confirmar a retirada das forças israelenses no sul do Líbano e auxiliar o governo libanês a restaurar sua autoridade. Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 425 (1978)*, de 19 de março de 1978. Estabelece a United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/425\(1978\)](https://undocs.org/S/RES/425(1978)). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 426 (1978)*, de 19 de março de 1978. Aprova o relatório do Secretário-Geral relativo à implementação da United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/426\(1978\)](https://undocs.org/S/RES/426(1978)).

⁶² BOTHE, M, *Peacekeeping*. Op. cit. 26, p. 1514.

O fim da Guerra Fria marcou um ponto de inflexão na evolução das missões de paz das Nações Unidas.⁶³ A redução do antagonismo ideológico entre os membros permanentes do Conselho de Segurança possibilitou uma atuação mais assertiva do órgão e resultou em um aumento significativo tanto no número quanto na complexidade das operações autorizadas,⁶⁴ além de ter dado espaço para a adoção da “Agenda Para a Paz”, documento no qual a organização definiu, de forma clara, o escopo de sua atuação em missões de paz.⁶⁵ Entre 1989 e 2015, foram estabelecidas mais de 50 operações de paz, um contraste gritante com as apenas 12 missões criadas nos 40 anos precedentes.⁶⁶ Paralelamente, a natureza dos conflitos armados sofreu uma transformação profunda, com a predominância de conflitos armados não internacionais e situações de colapso institucional interno, e violência generalizada contra a população civil.⁶⁷

Nesse novo cenário, as missões de paz passaram a assumir mandatos significativamente mais amplos, incorporando tarefas relacionadas à proteção de civis, ao apoio a processos políticos e eleitorais, à reforma do setor de segurança, ao desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, bem como à promoção do Estado de Direito e dos direitos humanos.⁶⁸ Essa ampliação funcional teve implicações jurídicas relevantes, na medida em que expandiu o campo de atuação das missões para além da mera observação de cessar-fogos, aproximando-as de atividades tradicionalmente associadas aos chamados “*atos de império*” e, conseqüentemente, um maior exercício de autoridade sobre a população.⁶⁹ Essa mutação funcional intensificou as tensões entre o princípio do consentimento e a necessidade de proteger populações civis, bem como entre a imparcialidade da missão e a implementação de mandatos robustos, já que, ao representarem um considerável

⁶³ MECHI, Lorenzo. *Op. cit.* 15, p 14.

⁶⁴ VIRZO, Roberto; INGRAVALLO, Ivan (eds.). *Evolutions in the law of international organizations*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2015. (Série: *Legal aspects of international organization*, v. 54)

⁶⁵ Ver supra note 15.

⁶⁶ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, *Op. cit.* para. 10-14.

⁶⁷ CHINKIN, Christine. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. 1ª Ed. Haia: Peace Palace Library, 2019, p. 216.

⁶⁸ *Ibid.* Sobre o tópico, ver também: VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*. *op. cit.* ; MÉGRET, HOFFMAN. The UN is a Human Rights Violator? In: *Human Rights Quarterly*, 2003; LE FLOCH, Guillaume. Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations. In: VIRZO, INGRAVALLO. *Evolutions in the Law of International Organizations*, v. 54. Leiden: Koninklijke Brill, 2015, p. 381-405

⁶⁹ Verdirame se refere à maior jurisdição das missões de paz como aumento do exercício de “governmental functions”. Ver: VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*. *op. cit.*, p. 197

exercício de poder por parte da ONU, é inegável que, no exercício das funções por seus oficiais, maior é a potencialidade para a violação dos direitos humanos.⁷⁰

Assim, com a ampliação dos mandatos, os limites entre *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace-enforcement* ficaram cada vez mais tênues,⁷¹ o que torna ainda mais difícil a classificação de uma missão de paz apenas como um dos vetores das ações da Organização.⁷² Nesse sentido, tendo isso em vista, ao longo deste trabalho, ainda que os termos missões ou operações de paz sejam utilizados, principalmente, para se referir às missões de *peacekeeping*, em razão dos limites tênues e a sobreposição das modalidades de atuação da Organização nesse campo, tais expressões podem abranger também outras formas de intervenção, sem prejuízo à análise e conclusões do trabalho.

O maior exemplo dessa alteração funcional e institucional da Organização se deu no contexto do território da Ex-Iugoslávia e constitui um dos episódios mais relevantes para a compreensão da transformação contemporânea das operações de paz.⁷³ Diferentemente das missões clássicas da Guerra Fria, concebidas para operar em cenários predominantemente interestatais e com mandatos limitados, as operações conduzidas na ex-Iugoslávia foram implantadas em um contexto de conflitos armados internos complexos, caracterizados pela fragmentação das autoridades estatais, pela multiplicidade de atores armados e pela ocorrência sistemática de graves violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário.⁷⁴

Nesse cenário, as missões da ONU assumiram, de forma progressiva, funções cada vez mais amplas, testando os limites tradicionais do *peacekeeping* e revelando tensões estruturais entre consentimento, imparcialidade, uso da força e proteção de civis. A experiência iugoslava tornou-se, assim, uma verdadeira inovação institucional para a Organização, com impactos duradouros sobre a prática das operações de paz.⁷⁵

A primeira dessas operações na Ex-Iugoslávia foi a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), estabelecida pelo Conselho de Segurança por meio da Resolução n. 743

⁷⁰ LE FLOCH, Guillaume. *Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations*. op. cit.

⁷¹ CHINKIN, Christine. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 217.

⁷² LABUDA, P. *Peacekeeping and Peace Enforcement*. Op. cit. para. 26. Ver também: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Department of Peacekeeping Operations, p. 13

⁷³ RORIZ, João Henrique Ribeiro. *A administração territorial na prática da ONU: o caso de Kosovo*. 2013. Tese (Doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

⁷⁴ BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. *Understanding peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

⁷⁵ CHINKIN, Christine. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 218-222

(1992).⁷⁶ Inicialmente concebida para atuar na Croácia, com o objetivo de assegurar a implementação de acordos de cessar-fogo e proteger áreas designadas como “zonas protegidas”,⁷⁷ a missão teve seu mandato progressivamente expandido para abranger a Bósnia e Herzegovina.⁷⁸ Esse processo de expansão foi aprofundado por resoluções subsequentes, adotadas majoritariamente com fundamento no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que autorizaram medidas coercitivas e atribuíram à UNPROFOR responsabilidades crescentemente incompatíveis com o modelo clássico de peacekeeping, incluindo a criação de zonas de exclusão aérea e de “áreas seguras” sob proteção internacional.⁷⁹

A inadequação desse modelo revelou-se ao longo do conflito, culminando na incapacidade da missão de prevenir atrocidades em larga escala, notadamente o massacre de Srebrenica, em 1995.⁸⁰ Do ponto de vista jurídico, a UNPROFOR passou a simbolizar os limites do peacekeeping clássico em conflitos intraestatais e tornou-se referência central nos debates sobre responsabilidade internacional da ONU, dever de proteção de civis e ambiguidade normativa dos mandatos conferidos pelo Conselho de Segurança.⁸¹

Com o encerramento formal das hostilidades na Bósnia e Herzegovina, a atuação das Nações Unidas passou a assumir contornos predominantemente institucionais, inaugurando uma transição do peacekeeping clássico para estratégias de peacebuilding voltadas à reconstrução estatal e ao fortalecimento do Estado de Direito.⁸² Nesse contexto, foi estabelecida a *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH), por meio da Resolução n. 1035 (1995), com mandato centrado sobretudo na reforma do setor de segurança e na supervisão e capacitação das forças policiais locais, especialmente por intermédio da

⁷⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 743 (1992)*, de 21 de fevereiro de 1992. Estabelece a United Nations Protection Force (UNPROFOR) para atuação na Croácia

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 758 (1992)*, de 8 de junho de 1992. Amplia o mandato da UNPROFOR para incluir a facilitação da assistência humanitária na Bósnia e Herzegovina.

⁷⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 770 (1992)*, de 13 de agosto de 1992; *Resolução n. 781 (1992)*, de 9 de outubro de 1992; *Resolução n. 816 (1993)*, de 31 de março de 1993; *Resolução n. 824 (1993)*, de 6 de maio de 1993. Todas adotadas no contexto da atuação da UNPROFOR na Bósnia e Herzegovina e responsáveis pela ampliação substancial de seu mandato.

⁸⁰ MALONE, David M.; WERMESTER, Karin. Boom and bust? The changing nature of UN peacekeeping. In: ADEKEYE, Abedajo; SRIRAM, Chandra Lekha (eds.). *Managing armed conflicts in the 21st century*. London: Frank Cass, 2001.

⁸¹ BOTHE, Michael. *Peacekeeping*. In: SIMMA, Bruno et al. (eds.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2024.

⁸² RORIZ, João Henrique Ribeiro. *A administração territorial na prática da ONU: o caso de Kosovo*. Op. cit.

International Police Task Force (IPTF), refletindo uma ampliação qualitativa das funções atribuídas às operações de paz no pós-conflito.⁸³

Paralelamente, a ONU implementou um modelo ainda mais incisivo de atuação por meio da *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* (UNTAES), estabelecida pela Resolução n. 1037 (1996),⁸⁴ à qual foram conferidos poderes administrativos diretos sobre o território, incluindo competências executivas e normativas, com vistas à condução da transição política e à reintegração pacífica da região à Croácia. No mesmo período, foi criada a *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP), por meio da Resolução n. 983 (1995),⁸⁵ com atuação na então Macedônia, constituindo a primeira missão explicitamente preventiva da Organização e evidenciando a ampliação funcional das operações de paz como instrumento de contenção da propagação regional de conflitos armados.

O ponto culminante da atuação da ONU na ex-Iugoslávia ocorreu, contudo, com a criação da *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), estabelecida pela Resolução n. 1244 (1999).⁸⁶ Diferentemente das missões anteriores, a UNMIK assumiu poderes legislativos, executivos e judiciais plenos, passando a administrar diretamente o território do Kosovo, e assumindo todas as funções relacionadas à administração da vida civil da população, incluindo a emissão de licenças para dirigir, a oficialização de casamentos e divórcios, e até mesmo o papel de judiciário no território, caracterizando-se, assim, como um modelo de administração territorial.⁸⁷ O mandato da operação estabelecido pelo CSNU incorporou expressamente normas internacionais de direitos humanos como normas internas ao regulamento da missão, ao mesmo tempo em que concentrou amplas prerrogativas típicas do exercício do poder estatal.⁸⁸

⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1035 (1995)*, de 21 de dezembro de 1995. Estabelece a *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH).

⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1037 (1996)*, de 15 de janeiro de 1996. Estabelece a *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* (UNTAES). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1037\(1996\)](https://undocs.org/S/RES/1037(1996)).

⁸⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 983 (1995)*, de 31 de março de 1995. Estabelece a *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP).

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1244 (1999)*, de 10 de junho de 1999. Estabelece a *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) e dispõe sobre a administração provisória internacional do Kosovo. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1244\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1244(1999)).

⁸⁷ *Ibid*; CHINKIN. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 218-222

⁸⁸ *Ibid*, p. 244-245; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNMIK Regulation 1999/24, On the Law Applicable in Kosovo*. 12 de dezembro de 1999;

A experiência da UNMIK revelou, de forma particularmente aguda, o paradoxo decorrente da expansão funcional das operações de paz. Se, por um lado, a missão foi essencial para o restabelecimento da ordem institucional e do Estado de Direito em um contexto de colapso estatal, por outro, o exercício direto de autoridade pública, por meio do “poder de Estado” pela ONU expôs lacunas significativas nos mecanismos de responsabilização por violações de direitos humanos. Esse contexto levou à criação do *Human Rights Advisory Panel* (“HRAP”),⁸⁹ mecanismo *sui generis* destinado a examinar alegações de violações atribuídas à atuação da missão, evidenciando os limites do regime tradicional de imunidades e a crescente pressão por accountability no âmbito das operações de paz,⁹⁰ que será objeto de análise no Capítulo II deste trabalho. Em síntese, as missões da ONU na ex-Iugoslávia desempenharam papel decisivo na transformação do peacekeeping contemporâneo. Elas evidenciaram a insuficiência do modelo clássico em conflitos armados internos, impulsionaram a incorporação dos direitos humanos como parâmetro normativo das operações e contribuíram diretamente para o debate atual sobre a responsabilidade internacional da Organização das Nações Unidas.⁹¹

Na mesma linha do caso do Kosovo, a experiência do Timor Leste constitui outro exemplo de administração territorial exercida diretamente pelas Nações Unidas. Em 1999, diante do colapso das estruturas administrativas locais após o referendo de autodeterminação e da escalada de violência generalizada, o Conselho de Segurança estabeleceu a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), conferindo-lhe um mandato excepcionalmente amplo.⁹² A resolução que instituiu a missão autorizou expressamente a administração do território, a manutenção da lei e da ordem, bem como a criação e o funcionamento de instituições estatais, evidenciando um modelo de governação internacional direta sob a égide das Nações Unidas.⁹³ Diferentemente das missões tradicionais de manutenção da paz, a UNTAET foi investida de autoridade legislativa, executiva e judicial, assumindo integralmente as funções de governo do território durante o período de transição até a independência. Assim como no Kosovo, a administração do Timor Leste representou

⁸⁹ CHINKIN. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 306

⁹⁰ NOLLKAEMPER, André; PLAGIS, Ilias (eds.). *The practice of shared responsibility in international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

⁹¹ CHINKIN. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 218-222

⁹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n° 1272 (1999)*, de 25 de outubro de 1999. Estabelece a United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) e confere à missão autoridade administrativa integral sobre o território do Timor Leste. Documento ONU S/RES/1272 (1999).

⁹³ *Ibid.*

uma ampliação substancial das competências tradicionalmente atribuídas às missões de paz, deslocando a atuação da ONU de um papel predominantemente assistencial para o exercício direto de poderes soberanos, ainda que de forma temporária e funcional.⁹⁴

Nesse sentido, essa mutação funcional teve consequências relevantes.⁹⁵ A ampliação dos mandatos intensificou as tensões entre o princípio do consentimento e a necessidade de proteger populações civis, bem como entre a imparcialidade da missão e a implementação de mandatos robustos que autorizam o uso da força além da legítima defesa estrita,⁹⁶ alterando progressivamente o modelo clássico de *peacekeeping*. Missões como a *United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)*,⁹⁷ a *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)*,⁹⁸ e a *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)*⁹⁹ exemplificam essa tendência, ao combinarem componentes militares, policiais e civis com objetivos simultâneos de estabilização, proteção de civis e apoio às autoridades nacionais.

Por fim, as missões contemporâneas operam em um ambiente normativo significativamente mais denso, no qual a vinculação às normas de direitos humanos e do direito internacional humanitário assume centralidade crescente.¹⁰⁰ A ampliação dos mandatos e o exercício de funções próximas ao poder público intensificaram o escrutínio sobre a atuação das operações de paz e reforçaram as demandas por mecanismos de responsabilização e de conformidade normativa. Nesse sentido, o *peacekeeping* atual é caracterizado por uma tensão permanente entre eficácia operacional, legitimidade política e responsabilidade jurídica, configurando-se como uma forma contemporânea de exercício de autoridade internacional que vai muito além do modelo clássico concebido no período da Guerra Fria.¹⁰¹

⁹⁴ RORIZ, João Henrique Ribeiro. *A administração territorial na prática da ONU: o caso de Kosovo*. Op. cit.

⁹⁵ STROHMEYER, Hansjörg. *Collapse and reconstruction of a judicial system: the United Nations missions in Kosovo and East Timor*. *American Journal of International Law*, v. 95, n. 1, 2001, p. 46–63.

⁹⁶ BOTHE, Michael. *Peacekeeping*. Op. cit.

⁹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1996 (2011)*, de 8 de julho de 2011. Estabelece a United Nations Mission in South Sudan (UNMISS). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1996\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1996(2011)).

⁹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 2100 (2013)*, de 25 de abril de 2013. Estabelece a United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2100\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2100(2013)).

⁹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1925 (2010)*, de 28 de maio de 2010. Estabelece a United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1925\(2010\)](https://undocs.org/S/RES/1925(2010)).

¹⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. op. cit. p. 14-15; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual (“UNMiM”)*. New York: United Nations, 2024.

¹⁰¹ NOLLKAEMPER, André; PLAGIS, Ilias (eds.). *The practice of shared responsibility in international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017; KLABBERS, Jan. *An introduction to international organizations law*. op. cit

Atualmente, onze missões de paz encontram-se em funcionamento.¹⁰² Embora nenhuma nova operação tenha sido estabelecida desde 2014, elas continuam sendo elemento central de *conflict management* pelas Nações Unidas,¹⁰³ estando longe de serem substituídas por outros mecanismos.¹⁰⁴ A centralidade das operações de paz como ferramenta institucional é reiterada em documentos do Secretariado-Geral, em especial na Agenda para a Paz (1992)¹⁰⁵, em seu Suplemento (1995),¹⁰⁶ e, mais recentemente, na Nova Agenda para a Paz (2013),¹⁰⁷ que conceituam as missões de paz como instrumentos flexíveis, passíveis de implantação em diferentes momentos do ciclo do conflito, abrangendo fases de prevenção de e gestão de conflitos em curso e consolidação da paz no período pós-conflito.

Essa centralidade decorre, em grande medida, do papel do Conselho de Segurança como órgão detentor da responsabilidade primordial pela paz e segurança internacionais, ao qual compete estabelecer os mandatos das operações de paz e definir, caso a caso, o alcance das medidas coercitivas autorizadas, inclusive no que se refere ao uso da força. Essa flexibilidade funcional explica, em parte, a crescente complexidade normativa das operações contemporâneas e antecipa o debate sobre a vinculação das missões às normas de direito internacional e sobre os limites jurídicos do uso da força autorizado pelo Conselho de Segurança, temas centrais da seção seguinte.

¹⁰² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Peacekeeping: Where we operate*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>.

¹⁰³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução da Assembleia Geral n. 76/263, de 10 de maio de 2022*. Doc. ONU A/RES/76/263. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/76/263>; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução do Conselho de Segurança n. 2436, de 21 de setembro de 2018*. Doc. ONU S/RES/2436 (2018). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2436\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2436(2018)). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Debate temático da Quarta Comissão da Assembleia Geral sobre operações de manutenção da paz, realizado em 2 de novembro de 2022*. Nações Unidas, Nova Iorque, 2022. Disponível em: <https://www.un.org>.

¹⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz (DPO); Departamento de Apoio Operacional (DOS). *Manual das Nações Unidas para a geração e o desdobramento de unidades militares e de polícia constituída em operações de manutenção da paz*. Nova Iorque: Nações Unidas, maio 2021, p. 4. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org>.

¹⁰⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Uma agenda para a paz: diplomacia preventiva, promoção da paz e manutenção da paz*. Relatório do Secretário-Geral apresentado em cumprimento da declaração adotada pela Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança em 31 de janeiro de 1992. Doc. ONU A/47/277-S/24111, 17 jun. 1992;

¹⁰⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Suplemento a uma agenda para a paz*. Doc. ONU A/50/60-S/1995/1, 3 jan. 1995.

¹⁰⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretariado Geral. *Uma nova agenda para a paz*. Julho de 2023.

1.1.2. O papel do Conselho de Segurança e base jurídica das Missões de Paz

A competência para o estabelecimento das missões de paz das Nações Unidas insere-se no quadro mais amplo do sistema de segurança coletiva instituído pela Carta da ONU, no qual o Conselho de Segurança ocupa posição central. Nos termos do artigo 24(1), os Estados-membros conferiram ao Conselho a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, atribuindo-lhe poderes amplos para agir em nome da Organização sempre que identificar ameaças à paz, rupturas da paz ou atos de agressão.¹⁰⁸ Ainda que, teoricamente, a Assembleia Geral tenha poderes para criar uma missão de paz,¹⁰⁹ ela só o fez em apenas duas ocasiões,¹¹⁰ de forma que pode-se concluir que a competência primária para criações de operações de paz reside centralmente no Conselho de Segurança.¹¹¹ Essa centralidade institucional reflete-se diretamente no papel desempenhado pelo Conselho na criação, definição e supervisão das missões de paz, cuja base jurídica imediata reside nas resoluções por ele adotadas.

As resoluções do Conselho de Segurança que estabelecem missões de paz constituem decisões juridicamente vinculantes para os Estados-membros, nos termos do artigo 25 da Carta da ONU.¹¹² A legalidade dessas operações encontra fundamento não apenas na competência geral conferida pelo artigo 24, mas também na aceitação contínua e reiterada

¹⁰⁸ A redação do Artigo 24(1) da Carta da ONU é: “A fim de assegurar ação rápida e eficaz por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primordial pela manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam que, no desempenho dos deveres que lhe são impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança age em nome deles”

¹⁰⁹ A possibilidade de a Assembleia Geral das Nações Unidas estabelecer operações de paz encontra fundamento na Resolução 377 A (V) (1950), conhecida como *Uniting for Peace*, que reconheceu a competência da Assembleia para recomendar medidas coletivas quando o Conselho de Segurança estiver impossibilitado de atuar em razão do uso do veto por seus membros permanentes. Esse entendimento foi posteriormente confirmado pela Corte Internacional de Justiça no Parecer Consultivo *Certain Expenses of the United Nations* (1962). Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 377 A (V): Uniting for Peace*. 3 nov. 1950. Documento ONU A/RES/377(V); CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*. Parecer consultivo de 20 jul. 1962. *ICJ Reports* 1962, p. 151, § 167

¹¹⁰ As únicas missões de paz estabelecidas diretamente pela Assembleia Geral das Nações Unidas foram a United Nations Emergency Force I (UNEF I), criada no contexto da Crise de Suez pela Resolução 1000 (ES-I), de 5 de novembro de 1956, adotada durante a Primeira Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral, e a United Nations Security Force in West New Guinea (UNSF), estabelecida pela Resolução 1752 (XVII), de 21 de setembro de 1962, com o objetivo de assegurar a administração transitória do território até sua transferência à Indonésia. Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 1000 (ES-I): Establishment of the United Nations Emergency Force*. 5 nov. 1956. Documento ONU A/RES/1000(ES-I); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 1752 (XVII): United Nations Security Force in West New Guinea*. 21 set. 1962. Documento ONU A/RES/1752(XVII)

¹¹¹ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para. 16

¹¹² A redação do artigo 25 da Carta da ONU é: “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”

dessa prática pelos Estados-membros, o que contribuiu para sua consolidação no âmbito do direito institucional da Organização.¹¹³

Essa atribuição de responsabilidade primária implica uma margem significativa de discricionariedade institucional, vez que o Conselho de Segurança dispõe de ampla liberdade, tanto para a qualificação jurídica das situações submetidas à sua apreciação quanto para a escolha dos meios adequados de resposta.¹¹⁴ Conforme reconhecido pela Corte Internacional de Justiça (“CIJ”), o Conselho dispõe de liberdade considerável para determinar a existência de uma ameaça à paz e para adotar medidas destinadas a enfrentá-la, desde que suas decisões permaneçam compatíveis com os propósitos e princípios da Carta.¹¹⁵ É nesse espaço de discricionariedade que se insere a criação das missões de paz como instrumentos específicos de gestão de crises do sistema de segurança coletiva.

Historicamente, as primeiras missões de paz foram associadas ao Capítulo VI da Carta, relativo à solução pacífica de controvérsias. Essa associação refletia tanto as limitações políticas impostas pela Guerra Fria quanto a concepção original do *peacekeeping* como um mecanismo essencialmente consensual e limitado, destinado a apoiar acordos de cessar-fogo e a prevenir a retomada das hostilidades.¹¹⁶ Com o fim da Guerra Fria e a ampliação do escopo das operações de paz, essa associação exclusiva ao Capítulo VI tornou-se progressivamente inadequada para descrever a prática do Conselho de Segurança. A partir da década de 1990, o Conselho, observa-se uma ampliação significativa do escopo dos mandatos das missões de paz, acompanhada da crescente invocação do Capítulo VII da Carta como base jurídica para sua criação, especialmente em contextos caracterizados por violência generalizada, ausência de autoridade estatal efetiva ou ameaças graves à população civil,¹¹⁷ ampliando a autorização do uso da força, ainda que de forma limitada, para a implementação e defesa do mandato e para a proteção de civis.¹¹⁸

Contudo, embora a Carta preveja expressamente mecanismos de solução pacífica de controvérsias no Capítulo VI e medidas coercitivas no Capítulo VII, a prática do Conselho

¹¹³ BOTHE, M. *Peacekeeping*. Op. cit.

¹¹⁴ SALIBA, Aziz Tuffi. *O Conselho de Segurança das Nações Unidas e o direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

¹¹⁵ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*. op. cit, p. 168–170.

¹¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op. cit.

¹¹⁷ BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. (with Stuart Griffin). *Understanding Peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010, p. 145–176.

¹¹⁸ BOTHE, M. *Peacekeeping*. Op. cit.; DIEHL, Paul F. *Peace Operations*. Cambridge: Polity Press, 2008, p. 67–92

demonstrou que esses dois capítulos não esgotam as possibilidades de atuação no domínio da segurança coletiva, visto que, ao autorizar uma missão, o órgão não é obrigado a se referir a um capítulo específico da Carta.¹¹⁹ Assim, as missões de paz emergiram justamente como uma técnica institucional situada entre esses dois polos normativos, por meio de um modelo híbrido, que permite ao Conselho intervir em situações de conflito armado ou pós-conflito sem recorrer, de imediato, às medidas coercitivas mais gravosas previstas no artigo 42.¹²⁰ Contudo, o aumento de referências ao Capítulo VII sinaliza uma disposição do Conselho de intensificar o grau de autoridade conferido aos agentes e uma maior disposição política para autorizar o uso da força como instrumento de estabilização, por meio do chamado “peacekeeping robusto”,¹²¹ intensificando também a vinculação dos membros às decisões do Conselho.

Casos paradigmáticos como os conflitos na ex-Iugoslávia e o genocídio em Ruanda evidenciam tanto os limites quanto as expectativas associadas à atuação do Conselho de Segurança nesse contexto. No caso da ex-Iugoslávia, por exemplo, em que a UNPROFOR tinha um mandato amplo autorizando o uso da força,¹²² a missão foi severamente criticada pela insuficiência de atuação para a proteção de civis, especialmente no episódio de Srebrenica, objeto de extensiva análise judicial e doutrinária.¹²³ De forma ainda mais amplificada, a incapacidade da UNAMIR de prevenir o genocídio em Ruanda em 1994 levou a Organização a sofrer críticas ainda mais severas¹²⁴ e a reconhecer formalmente suas falhas institucionais, as deficiências estruturais do mandato, e a vontade (ou falta dela) política do

¹¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *Legal framework for UN Peacekeeping*. 2017

¹²⁰ A redação original do artigo 42 estabelece que: Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas

¹²¹ Ver *supra* note 55

¹²² BOTHE, M. *Peacekeeping*. Op cit.

¹²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *The fall of Srebrenica: report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35*. Nova York: ONU, 15 nov. 1999. Documento A/54/549. 15 dez. 1999. Documento ONU S/1999/1257; SUPREMA CORTE DA HOLANDA. *Mothers of Srebrenica Association v. Países Baixos e Organização das Nações Unidas*, Julgamento de 13 de abril de 2012; NIJMAN, Janne E, NOLLKAEMPER, André. *Beyond the Divide*. In: *International Organizations Law Review*, v. 13, 2016, p. 1–27

¹²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Relatório da Comissão Independente de Inquérito sobre as ações das Nações Unidas durante o genocídio de 1994 em Ruanda*; BOTHE, M. *Peacekeeping*. Op cit. Ver também: MECHI, Lorenzo. Op. cit. 15, p 14.

Conselho de Segurança.¹²⁵ Em resposta a essas experiências, a autorização do uso da força pelo Conselho de Segurança tem se tornado cada vez mais ampla, e as resoluções passaram a utilizar termos como “uso de todos os meios necessários” ou “tomar as medidas necessárias”, ampliando a margem de atuação dos contingentes no terreno.¹²⁶

O caráter aberto do regime de segurança coletiva permite normativamente ao Conselho adaptar seus instrumentos de atuação às exigências concretas da paz e da segurança internacionais, desde que respeitados os limites estruturais impostos pelo Direito Internacional em particular o princípio da soberania dos Estados e a proibição do uso da força fora das hipóteses autorizadas.¹²⁷

Contudo, essa autorização pouco determinada do uso da força vem sido alvo de críticas,¹²⁸ sobretudo em razão do aumento de ocorrências de violações de direitos humanos e do direito humanitário.¹²⁹ A autorização genérica para o uso de “todos os meios necessários”, frequentemente empregada nas resoluções do Conselho, incorre em uma indeterminação normativa, na medida em que dificulta a delimitação dos parâmetros jurídicos de atuação e enfraquece os mecanismos de controle e responsabilização,¹³⁰ além de prejudicar a própria legitimidade da missão,¹³¹ vez que o não uso da força representa a essência do escopo da Organização, criada justamente para resolver e impedir o uso da força por seus membros.¹³²

Nesse sentido, a qualificação das missões como órgãos subsidiários das Nações Unidas assume relevância jurídica particular, já que ele reforça a ideia de que suas ações não podem ser dissociadas do arcabouço normativo que rege a atuação da ONU. Ao atuarem como extensões institucionais da Organização, as missões exercem competências delegadas pelo Conselho de Segurança e pelo Secretário-Geral, inserindo-se plenamente na estrutura

¹²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*. UN Doc. S/1999/1257, 16 de Dezembro de 1999.

¹²⁶ Exemplos de resoluções do Conselho de Segurança em que o termo “all necessary means” foi utilizado são as seguintes: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1270 (1999)* do Conselho de Segurança; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 2098 (2013)* do Conselho de Segurança.

¹²⁷ BOTHE, M. *Peacekeeping*. Op cit.

¹²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 2350 (2017)*. 13 abr. 2017. Documento ONU S/RES/2350(2017).

¹²⁹ JETT, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. New York: Palgrave Macmillan, 2019, p. 89–121; TARDY, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix*. Bruxelles: De Boeck, 2009, p. 143–165

¹³⁰ WHITE, Nigel D. *Keeping the peace: the United Nations and the maintenance of international peace and security*. 2. ed. Manchester: Manchester University Press, 2014, p. 215–223;

¹³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO)*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015; OSWALD, Bruce; DURHAM, Helen; BATES, Adrian. *Documents on the law of UN peace operations*. Oxford: Oxford University Press, 2011

¹³² Supra note 67. Ver também: Kai Michael Kenkel. “Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to the painting a country blue”. *Rev. Bras. Polít. Int.* Vol. 56, N.1 (2013) pp. 122-143.

orgânica da ONU.¹³³ Isso implica que o exercício do mandato deve ser compatível com os propósitos e princípios da Carta, bem como com as normas de Direito Internacional aplicáveis à Organização¹³⁴

Essa qualificação possui consequências jurídicas significativas, especialmente no que se refere à imputação de conduta, atribuição e à responsabilidade internacional da Organização. Nesse sentido, conforme será desenvolvido, ao qualificarmos as missões como órgãos da própria Organização, os atos cometidos por ela, são, indissociavelmente, atos da própria ONU, o que interfere diretamente na imputação de responsabilidade por atos internacionalmente ilícitos.

1.1.3. Estabelecimento de um Mandato e Instrumentos Jurídico-Operacionais das Missões de Paz

O estabelecimento de uma missão de paz das Nações Unidas constitui um processo jurídico-institucional complexo, que se desenvolve no interior do sistema de segurança coletiva previsto pela Carta da ONU e envolve a atuação coordenada de diferentes órgãos da Organização, em especial o Conselho de Segurança, o Secretário-Geral, o Secretariado e, em determinadas circunstâncias, a Assembleia Geral.¹³⁵

Em regra, o processo de criação de uma missão de paz é desencadeado a partir da identificação, pelo Conselho de Segurança, de uma situação que represente ameaça à paz e à segurança internacionais, ou ainda mediante solicitação expressa do Estado afetado, de organizações regionais ou do próprio Secretário-Geral.¹³⁶ A partir dessa identificação inicial, o Secretário-Geral é instado a realizar uma avaliação preliminar da situação no terreno, por meio de missões técnicas de avaliação estratégica, destinadas a examinar a viabilidade política, jurídica, operacional e financeira de uma eventual operação de paz.¹³⁷

¹³³ LABUDA, P. *Peacekeeping and Peace Enforcement*. Op. cit; BOTHE, M. Op. cit, para. 38, CHEN, Y. Attribution, causation and responsibility of international organizations. In: SAROOSHI, D. (ed.). *Responsibility, immunities, and remedies for the acts of international organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff; Norstedts Juridik, 2013.

¹³⁴ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. Opinião Consultiva, 11 de abril de 1949, ICJ Reports 1949, p. 179–180; KLABBERS, Jan. *An introduction to international organizations law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2023

¹³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Forming a new operation*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/forming-new-operation>

¹³⁶ BOTHE, Michael. *Peacekeeping*. Op. cit.

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Forming a new operation*. Op. cit.

Com base nessas avaliações, o Secretário-Geral submete ao Conselho de Segurança relatórios contendo recomendações quanto à criação da missão, ao escopo do mandato, à composição dos componentes civil, militar e policial, bem como aos recursos necessários para sua implementação.¹³⁸ É a partir desse diálogo institucional que o Conselho de Segurança exerce sua competência central, adotando uma resolução que estabelece formalmente a missão e define o seu mandato. A resolução que estabelece uma missão de paz constitui, assim, o ato jurídico fundador da operação, conferindo-lhe existência institucional, legitimidade internacional e inserção formal no sistema de segurança coletiva enquanto órgão subsidiário da Organização.¹³⁹ Esse controle não se limita ao momento da criação da missão, mas se prolonga ao longo de toda a sua existência, por meio do *Department of Peace Operations*,¹⁴⁰ da renovação periódica do mandato, da modificação de suas tarefas e da adoção de resoluções subsequentes que ajustam o escopo da operação à evolução da situação no terreno.¹⁴¹

Todos os componentes de uma operação de *peacekeeping* estão sob autoridade do chefe da missão. Tradicionalmente, esse papel era cumprido pelo comandante das forças, que respondia ao Secretário Geral e ao Conselho de Segurança. Com a expansão dos mandatos das missões, a prática se modificou, e o comando da missão passou a ser concentrado no Representante Especial do Secretário Geral, que tem autoridade pelos agentes civis e militares da operação.¹⁴²

A Assembleia Geral também desempenha papel complementar relevante, sobretudo no que se refere à aprovação do orçamento da missão e à supervisão administrativa e financeira das operações de paz, em conformidade com os artigos 17 e 22 da Carta.¹⁴³ Já o Secretário-Geral, enquanto chefe do Secretariado, exerce funções essenciais de direção executiva e administrativa, sendo responsável pela implementação do mandato, pela

¹³⁸ BOTHE, Michael. *Peacekeeping*. Op. cit.

¹³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Role of the Security Council*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/role-of-security-council>; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Mandates and the legal basis for peacekeeping*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping>

¹⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Department of Peace Operations*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/department-of-peace-operations>. O DPO provê direção política e executiva às missões de paz, além de manter contato com o Conselho de Segurança, com as tropas e com os financiadores diretos da missão, e com as partes beligerantes durante a implementação do mandato.

¹⁴¹ BOTHE, Michael. *Peacekeeping*. Op. cit.

¹⁴² VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit., p. 200; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op. cit.

¹⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Op. cit.*, n. 108

nomeação da liderança da missão e pela coordenação dos diversos componentes da operação,¹⁴⁴ e age, usualmente, por meio de seus representantes especiais delegados a missões específicas.¹⁴⁵

1.1.3.1. O mandato como instrumento jurídico e os princípios estruturantes de uma Missão de Paz

O mandato de uma missão de paz é definido pelo Conselho de Segurança por meio de resolução, a qual estabelece o escopo material, temporal e geográfico da operação, bem como os parâmetros gerais de sua atuação. Enquanto ato normativo adotado no exercício das competências do Conselho, o mandato possui caráter vinculante e constitui o parâmetro jurídico central para a avaliação da legalidade das ações da missão.¹⁴⁶ A resolução que cria a missão constitui o ato jurídico fundador da operação, definindo sua existência, seus objetivos centrais, sua duração inicial e os parâmetros gerais de sua atuação, conferindo a ela legitimidade jurídica internacional e a inserindo no sistema de segurança coletiva das Nações Unidas.¹⁴⁷

Assim, a resolução que estabelece uma missão exerce dupla função normativa. Em primeiro lugar, ela cria a missão como um órgão subsidiário da Organização, nos termos do artigo 29 da Carta, dotado de mandato específico e inserido na cadeia institucional da ONU.¹⁴⁸ Em segundo lugar, ela delimita o conteúdo material do mandato, especificando as tarefas atribuídas à missão, como a supervisão de cessar-fogo, a proteção de civis, o apoio a processos políticos, a assistência à reforma do setor de segurança ou o fortalecimento do Estado de Direito.¹⁴⁹ O mandato, assim definido, constitui o principal parâmetro jurídico para a avaliação da legalidade da atuação da missão no terreno.

Nesse sentido, o estabelecimento de uma missão de paz já é, por si só, um desafio operacional e legislativo, já que envolve um equilíbrio delicado entre flexibilidade

¹⁴⁴ BOTHE, Michael. *Peacekeeping*. Op. cit.,

¹⁴⁵ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit, para 17.

¹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, op. cit., arts. 24 e 25; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Principles of Peacekeeping*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>

¹⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Capstone Doctrine*, op. cit.

¹⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, op. cit., art. 29; *supra note* 104

¹⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Capstone Doctrine*, op. cit., p. 31-35

operacional e precisão normativa.¹⁵⁰ Conforme já assinalado pela própria Organização,¹⁵¹ mandatos excessivamente vagos comprometem a eficácia da missão, enquanto mandatos extremamente rígidos podem torná-la incapaz de responder às mudanças rápidas no contexto do conflito.¹⁵² Por isso, por um lado, um mandato precisa, necessariamente, ter margem o suficiente para se adaptar às mudanças que podem ocorrer em seu contexto fático, haja vista que, usualmente, são estabelecidas missões de paz durante ou logo após a ocorrência de um conflito armado, situação por si só extremamente volátil e suscetível a bruscas mudanças. Por outro, é imperioso que o Conselho de Segurança estabeleça um mandato suficientemente claro e bem delimitado, para que ele mantenha sua autoridade e o controle operacional dos atos da missão no território onde ela for estabelecida.¹⁵³

O controle exercido pelo Conselho de Segurança sobre as missões de paz não se limita ao momento de sua criação. Ao contrário, o órgão mantém controle normativo contínuo sobre a operação por meio da renovação periódica do mandato, da modificação de suas tarefas e da adoção de resoluções subsequentes que ajustam o escopo da missão às exigências concretas que se apresentam.¹⁵⁴ Assim, a missão não atua com base em um mandato fixo e imutável, mas sim em um quadro normativo em constante evolução. Nesse sentido, nota-se que a atuação da missão fora do escopo do mandato configura, em princípio, uma atuação *ultra vires*, suscetível de comprometer sua legitimidade jurídica e de gerar consequências relevantes no plano da responsabilidade internacional, conforme será explorado na seção 1.3.¹⁵⁵

Na prática, os mandatos contemporâneos das missões de paz tendem a ser amplos e detalhados, refletindo a complexidade dos contextos pós-conflito. Ainda assim, a amplitude do mandato não elimina a necessidade de interpretação jurídica cuidadosa de suas disposições. O pessoal da missão, em especial seus componentes militar e policial, deve orientar sua atuação por uma leitura restritiva e finalística do mandato, compatível com os propósitos da Carta e com as normas de Direito Internacional aplicáveis.

Ao redigir uma resolução estabelecendo uma missão de paz, o Conselho de Segurança deve observar três princípios fundamentais: o consentimento do Estado anfitrião, a imparcialidade e o não uso da força, exceto nas hipóteses estritamente autorizadas, que

¹⁵⁰ BOTHE M. *Peacekeeping*. Op. cit. part E

¹⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Principles of Peacekeeping*, op. cit.

¹⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Brahimi Report*, op. cit.

¹⁵³ *Ibid.*; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Capstone Doctrine*, op. cit., p. 31-33

¹⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Capstone Doctrine*, op. cit., p. 19-22

¹⁵⁵ BOTHE, M. *Op. cit.* n. 26

desempenham função jurídica essencial, funcionando como limites normativos à atuação da missão e como critérios de legitimação de sua presença no território do Estado anfitrião.¹⁵⁶

O consentimento do Estado anfitrião constitui o fundamento jurídico primário da presença da missão em seu território.¹⁵⁷ Ainda que muitas missões sejam estabelecidas sob o Capítulo VII da Carta e, portanto, não necessitem estritamente do consentimento do Estado anfitrião,¹⁵⁸ a prática das Nações Unidas demonstra que o consentimento permanece elemento central para a legitimidade da operação.¹⁵⁹ A retirada ou erosão do consentimento pode comprometer gravemente a capacidade operacional da missão e suscitar questionamentos quanto à legalidade de sua permanência.¹⁶⁰

Já a imparcialidade refere-se à obrigação da missão de implementar o mandato de forma objetiva e equitativa, sem favorecer qualquer das partes em conflito.¹⁶¹ Trata-se de um princípio distinto da neutralidade absoluta, na medida em que a missão pode adotar medidas coercitivas contra atores que ameacem a implementação do mandato ou a proteção de civis.¹⁶² Ainda assim, a imparcialidade exige que tais medidas sejam baseadas exclusivamente no mandato e no comportamento das partes, e não em considerações políticas externas.¹⁶³

O uso da força, por sua vez, tópico já tratado neste trabalho, permanece excepcional no âmbito do *peacekeeping*. Tradicionalmente limitado à legítima defesa, o uso da força foi progressivamente ampliado para abranger a defesa do mandato e a proteção de civis sob ameaça iminente.¹⁶⁴ Essa ampliação, contudo, não descaracteriza o *peacekeeping* enquanto

¹⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Capstone Doctrine*, op. cit., ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Principles of peacekeeping*. op. cit.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Relatório do Secretário-Geral, *The future of United Nations peace operations*, UN Doc A/70/357-S/2015/682, §§ 45-48.

¹⁵⁷ GRAY, Christine. *Host-State consent and United Nations peacekeeping in Yugoslavia*. Duke Journal of Comparative and International Law, Durham, v. 7, 1996, p. 241.

¹⁵⁸ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para. 21.

¹⁵⁹ Algumas resoluções de estabelecimento de missões de paz que reiteram o papel fundamental do consentimento das partes são as seguintes: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança, *Resolução n. 1509 (2003)*, de 19 de setembro de 2003. Doc. ONU S/RES/1509 (2003); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança, *Resolução n. 1279 (1999)*, de 30 de novembro de 1999. Doc. ONU S/RES/1279 (1999); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança, *Resolução n. 2100 (2013)*, de 25 de abril de 2013. Doc. ONU S/RES/2100 (2013).

¹⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Capstone Doctrine*, op. cit.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Role of the General Assembly*, op. cit.

¹⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Principles of peacekeeping*. op. cit.

¹⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op. cit. p. 32: “Imparcialidade é crucial para manter o consentimento e a cooperação das partes, mas não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade.” (tradução própria)

¹⁶³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op. cit., p. 33-35

¹⁶⁴ BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. (with Stuart Griffin). *Understanding Peacekeeping*.

técnica distinta do *peace-enforcement*.¹⁶⁵ O uso da força deve permanecer proporcional, necessário e estritamente vinculado às autorizações conferidas pelo mandato.¹⁶⁶

O mandato também desempenha papel central na determinação das circunstâncias em que o uso da força é juridicamente autorizado. Em missões estabelecidas sob o Capítulo VII da Carta, o Conselho de Segurança pode autorizar expressamente o emprego da força para a defesa do mandato e para a proteção de civis sob ameaça iminente. Essa autorização, contudo, não é ilimitada e deve ser interpretada em consonância com os princípios estruturantes do *peacekeeping* e com o Direito Internacional geral.¹⁶⁷

1.1.3.2. Os *Status of Forces Agreement* (“SOFA”)

Para além das resoluções do CSNU, a implementação de uma missão de paz é regulada por um conjunto de instrumentos jurídico-operacionais específicos, destinados a estruturar a presença da missão no terreno e a disciplinar as relações entre a ONU, o Estado anfitrião e os Estados contribuintes de tropas e policiais.¹⁶⁸ O *Status of Forces Agreement* (“SOFA”) constitui o principal instrumento jurídico que regula a presença e as atividades da missão no terreno.¹⁶⁹ Celebrado entre a ONU e o Estado anfitrião e com o modelo estabelecido em 1990 pelo então Secretário Geral Javier Pérez Cuellar,¹⁷⁰ o SOFA disciplina o estatuto jurídico da missão, de seu pessoal e de seus bens, além de disciplinar a relação entre a operação e as autoridades nacionais, regular questões como privilégios e imunidades, jurisdição penal e civil, liberdade de movimento e cooperação com as autoridades locais.¹⁷¹ O SOFA também estabelece obrigações recíprocas de cooperação entre a missão e o Estado

¹⁶⁵ BOTHE, M. *Peacekeeping* Op. cit. p. 1512

¹⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Principles of peacekeeping*. op. cit.

¹⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Capstone Doctrine*, op. cit.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Role of the General Assembly*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/role-of-general-assembly>

¹⁶⁸ OSWALD, Bruce; DURHAM, Helen; BATES, Adrian. *Documents on the law of UN peace operations*. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 15.

¹⁶⁹ FLECK, Dieter. *Guidebook: drafting status-of-forces agreements (SOFAs)*. Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Toolkit – Legislating for the Security Sector, p. 8. Sobre a impossibilidade de celebração de SOFA com Estados sem governo, como no caso da Somália, ver: WORSTER, W. Thomas. Immunities of United Nations peacekeepers in the absence of a status of forces agreement. In: *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, v. 47, 2008, p. 302–307.

¹⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Model status-of-forces agreement*. Relatório do Secretário-Geral, Doc. A/45/594, 9 out. 1990.

¹⁷¹ SHEERAN, Scott. *UN peacekeeping and the model status of forces agreement*. United Nations Peacekeeping Law Reform Project. School of Law, University of Essex, 2010, p. 1–4

anfitrião, incluindo assistência logística, facilitação de comunicações e coordenação com autoridades nacionais.

O *Status of Forces Agreement* desempenha um papel crucial na conciliação entre a soberania do Estado anfitrião e a necessidade de garantir a eficácia operacional da missão, desempenhando a função jurídica essencial na conciliação entre a soberania do Estado anfitrião e a necessidade de assegurar a independência funcional da missão.¹⁷² Um de seus aspectos mais sensíveis diz respeito à jurisdição penal e civil sobre o pessoal da missão. Em regra, a missão possui imunidade de jurisdição no território do Estado anfitrião, nos termos da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1946.¹⁷³ Essa repartição de competências visa preservar a eficácia da missão, mas levanta questões jurídicas relevantes quanto à responsabilização por eventuais violações de normas internacionais (tópico 1.4).¹⁷⁴

1.1.3.3. Os *Memoranda of Understanding* (“MoU”)

Além disso, os *Memoranda of Understanding* (“MoU”)¹⁷⁵ celebrados entre a ONU e os Estados contribuintes de tropas e policiais regulam os termos da participação desses Estados na missão, incluindo aspectos relativos a comando e controle, disciplina, logística e reembolso.¹⁷⁶ Nesse sentido, uma vez que a ONU não possui um corpo militar próprio, os

¹⁷² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Forming a new operation*, op. cit.; SEBASTIAN, Sofia; GORUR, Aditi. *U.N. peacekeeping & host-state consent: “how missions navigate relationships with governments”*. Washington, D.C.: Stimson Center, mar. 2018, p. 20

¹⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Relatório do Secretário-Geral, *The future of United Nations peace operations*, op. cit., §§ 56–60.

¹⁷⁴ BOTHE, M. Op. cit., parte F; BURKE, Róisín. *Status of forces deployed on UN peacekeeping operations: jurisdictional immunity*. *Journal of Conflict and Security Law*, v. 16, n. 1, 2011, p. 67

¹⁷⁵ O acordo entre a ONU e o Estado contribuinte era inicialmente chamado de “Troop Contribution Agreement”. Contudo, em 1997, o nome foi alterado para “Memorandum of Understanding”. Ver: MARINE, Y, Op. cit., p. 23

¹⁷⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Model Status of Forces Agreement*. UN Doc. A/45/594; e UNITED NATIONS. *Troop and Police Contributors*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>; Sobre a natureza jurídica do MoU enquanto um tratado entre uma OI e um Estado, ver: CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS ENTRE ESTADOS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS OU ENTRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS. *Viena, 21 de março de 1986*. 25 ILM 543. 1986; VERDIRAME. *Who Guards the Guardians?* op. cit, p. 189-190; CARLEVARIS, A. *Recenti Sviluppi nella Prassi degli Status of Force Agreements per le Operazioni di Peace-Keeping delle Nazioni Unite*. *La Comunità Internazionale*, v. 53, p. 667, 1998; GAJA, G. A “New” Vienna Convention on Treaties between States and International Organisations and between International Organisations: A Critical Commentary. *British Yearbook of International Law*, v. 58, p. 253-269, 1987; MORGENSTERN, F. *The Convention on the Law of Treaties between States and International Organisations or between International Organisations*. In: DINSTEN, Y. (ed.). *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989. p. 435; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*. Judgment. ICJ Reports, 1978; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*. Advisory Opinion. ICJ Reports, 1980; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA.

MoU constituem instrumentos centrais para o funcionamento das operações de paz, na medida em que estruturam a relação jurídica entre a Organização e os Estados que fornecem pessoal para as missões.

Por meio dos MoU, são definidos aspectos essenciais da participação dos Estados contribuintes, incluindo obrigações relativas ao fornecimento de contingentes, padrões de treinamento, disciplina, comando e controle, bem como questões financeiras e logísticas.¹⁷⁷ Esses acordos especificam, ainda, as responsabilidades dos Estados contribuintes no que se refere à conduta de seu pessoal e à aplicação de medidas disciplinares em caso de violações.

Do ponto de vista jurídico, os MoU desempenham papel central na estruturação da cadeia de comando das missões de paz.¹⁷⁸ Embora o comando operacional seja exercido pela ONU, por meio do Secretário-Geral e de seus representantes no terreno, os Estados contribuintes mantêm controle jurisdicional sobre seu pessoal.¹⁷⁹ Essa repartição de competências cria uma arquitetura jurídica complexa, que influencia diretamente a imputação de conduta e a atribuição de responsabilidade internacional, temas que serão explorados neste trabalho.

A combinação entre SOFA e MoU revela a natureza híbrida das missões de paz, situadas na intersecção entre a autoridade institucional da ONU e a soberania dos Estados. Esses instrumentos constituem, portanto, pilares normativos indispensáveis para a compreensão do funcionamento jurídico-operacional das missões e para a análise das obrigações que vinculam a Organização, os Estados contribuintes e o Estado anfitrião.

Além desses instrumentos, a atuação das missões de paz é orientada por um amplo conjunto de normativas internas da ONU, como manuais operacionais militares e policiais, códigos de conduta e diretrizes administrativas, que detalham a interpretação do mandato e

Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain). Jurisdiction and Admissibility. Judgment. ICJ Reports, 1995

¹⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Revised draft model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*. Nota do Secretário-Geral, Doc. ONU A/61/494, 3 out. 2006; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects: model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations*. Relatório do Secretário-Geral, Doc. ONU A/46/185, 23 maio 1991

¹⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Manual for the Generation and Deployment of Military and Formed Police Units to Peace Operations*. Nova Iorque: ONU, 2021

¹⁷⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, op. cit.

operacionalizam os princípios estruturantes do *peacekeeping*,¹⁸⁰ conforme será explorado na próxima seção deste trabalho.

1.2. Vinculação das Missões de Paz das Nações Unidas às Normas do Direito Internacional

A vinculação das Missões de Paz das Nações Unidas ao ordenamento jurídico internacional envolve múltiplos níveis normativos, desde as obrigações da própria Organização até os regulamentos operacionais específicos aplicados em campo.¹⁸¹ Nesse sentido, a presente seção pretende compreender de que forma as Missões de Paz estão vinculadas ao cumprimento de normas internacionais. Para tanto, serão analisadas as obrigações das missões à luz (i) do Direito Internacional Geral; (ii) do Direito Internacional dos Direitos Humanos; (iii) do Direito Internacional Humanitário; e (iv) das normas específicas que as regem no âmbito das Nações Unidas.

1.2.1. A vinculação das missões de paz ao Direito Internacional Público geral

A vinculação das missões de paz das Nações Unidas às normas do Direito Internacional Público deve ser analisada, em primeiro lugar, a partir da posição jurídica da própria Organização no ordenamento internacional. Conforme tratado na seção anterior, as missões de paz não constituem entidades autônomas dotadas de personalidade jurídica própria, mas operam como órgãos subsidiários da ONU, criados e controlados no âmbito do sistema institucional estabelecido pela Carta.¹⁸² Assim, as missões estão vinculadas, *prima facie*, ao cumprimento de obrigações jurídicas que advém da Carta das Nações Unidas.¹⁸³ Consequentemente, a análise de sua vinculação jurídica pressupõe o exame das obrigações que recaem sobre a Organização enquanto sujeito de Direito Internacional, nos termos do

¹⁸⁰ ORAKHELASHVILI, Alexander, *The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations*. In: *International Peacekeeping*. Routledge, 1ª Ed. p. 45–84, 2017.

¹⁸¹ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para. 15-20

¹⁸² Um órgão de uma Organização Internacional significa “qualquer pessoa ou entidade que detenha esse status de acordo com as regras da organização” (tradução própria), nos termos do artigo 2: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL, *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries* (“DARIO”). Documento A/66/10. Nova York, 2011.

¹⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. Op. cit., p. 13-14

artigo 2º dos Artigos sobre Responsabilidade de Organizações Internacionais por Atos Internacionalmente Ilícitos (“DARIO”).¹⁸⁴

A personalidade jurídica internacional da ONU foi afirmada de maneira inequívoca pela Corte Internacional de Justiça (“CIJ”) no parecer consultivo *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (1949). Naquela ocasião, a Corte reconheceu que a Organização possui personalidade jurídica distinta da de seus Estados-membros, sendo capaz de possuir direitos e obrigações no plano internacional, que estão intrinsecamente ligados a seus propósitos e funções.¹⁸⁵ Assim, ao contrário dos Estados, que possuem competência plena, as OIs são regidas pelo princípio da especialidade,¹⁸⁶ o que significa que seus poderes e obrigações são limitados às funções especificadas ou implícitas em seus documentos constitutivos e desenvolvidas na prática.¹⁸⁷ Embora o caso dissesse respeito à capacidade da ONU de apresentar uma reclamação internacional em face de um Estado, suas implicações ultrapassam largamente o contexto específico do litígio, ao estabelecer que a Organização é um sujeito de Direito Internacional funcionalmente dotado de capacidade jurídica própria, entendimento replicado em casos subsequentes julgados pela CIJ.¹⁸⁸

A partir desse reconhecimento, passou-se a sustentar o entendimento que a ONU, enquanto sujeito de Direito Internacional, com personalidade jurídica distinta da de seus membros,¹⁸⁹ encontra-se vinculada às normas gerais que compõem o ordenamento jurídico internacional.¹⁹⁰ Nesse sentido, a personalidade jurídica internacional não pode ser concebida como um atributo meramente capacitador, limitado à titularidade de direitos, mas implica

¹⁸⁴ Artigo 2 do DARIO estabelece que: “(a) ‘organização internacional’ significa uma organização estabelecida por um tratado ou outro instrumento regido pelo Direito Internacional e dotada de personalidade jurídica internacional própria. As organizações internacionais podem incluir como membros, além de Estados, outras entidades.” (tradução própria)

¹⁸⁵ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Opinião Consultiva, ICJ Reports 1949, p. 180; COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. art 2, para. 10

¹⁸⁶ Como estabelecido pela Corte no *Nuclear Weapons Case* “As organizações internacionais... diferentemente dos Estados, não possuem uma competência geral. As organizações internacionais são regidas pelo chamado “princípio da especialidade”, isto é, são investidas, pelos Estados que as criam, de poderes cujos limites decorrem dos interesses comuns cuja promoção esses Estados lhes confiam.” (tradução própria). CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Opinião Consultiva, 8 jul. 1996, ICJ Reports 1996, § 25

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between CHEN, Y. Attribution, causation and responsibility of international organizations*. op.cit.

¹⁸⁹ BROWNLIE, Ian; CRAWFORD, James. *Principles of public international law*. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 677

¹⁹⁰ KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit, p. 41-69

necessariamente a sujeição a obrigações jurídicas correlatas.¹⁹¹ A Organização, ao atuar no plano internacional, não se situa fora do Direito Internacional, mas opera em seu interior, sendo, portanto, submetida às suas normas.

Nesse sentido, a ausência de adesão formal da ONU a tratados internacionais não afasta sua vinculação às normas de Direito Internacional geral, ou seja, às normas costumeiras e aos princípios gerais do direito.¹⁹² O Direito Internacional Público contemporâneo não se esgota no direito dos tratados, sendo composto por um conjunto mais amplo de fontes normativas que vinculam todos os sujeitos dotados de personalidade jurídica internacional. A ONU, enquanto organização internacional de vocação universal, não pode ser considerada imune à aplicação dessas normas sob pena de se criar uma lacuna normativa incompatível com a própria ideia de uma ordem jurídica internacional.¹⁹³

Além disso, a vinculação das organizações internacionais às normas costumeiras decorre de sua participação ativa na formação e aplicação dessas normas. A prática institucional da ONU, em especial no âmbito da manutenção da paz e da segurança internacionais, contribui para a consolidação de costumes internacionais e, simultaneamente, a submete às normas assim formadas.¹⁹⁴ Essa relação circular entre prática e vinculação normativa reforça o argumento de que a Organização não apenas influencia o Direito Internacional, mas também está juridicamente obrigada a respeitá-lo.

Os princípios gerais do direito, por sua vez, desempenham papel igualmente relevante na vinculação da ONU e de suas missões de paz. Tais princípios estruturam a atuação de todos os sujeitos internacionais, independentemente de sua natureza estatal ou institucional. A atuação da ONU no terreno, por meio de missões de paz que exercem funções de natureza pública, não pode prescindir da observância desses princípios sem comprometer a legitimidade jurídica de suas operações.¹⁹⁵

Além disso, ainda que sejam também normas do Direito Internacional Geral - o que, por si só, vincula a ONU a seu cumprimento -, faz-se necessário fazer breve menção à

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Segundo a CIJ, organizações internacionais estão vinculadas a quaisquer obrigações que lhes incumbam em virtude das regras gerais do direito internacional, de seus atos constitutivos ou de acordos internacionais dos quais sejam partes. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*. op. cit. para. 127., VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* op. cit., p. 70-72; KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit.

¹⁹³ VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* op. cit., p. 71.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ver supra note 167.

vinculação da ONU às normas imperativas do Direito Internacional, ou *jus cogens*, que assume particular relevância no contexto das missões de paz. Normas como a proibição do genocídio, da tortura, da escravidão e dos crimes contra a humanidade vinculam todos os sujeitos de Direito Internacional, independentemente de consentimento.¹⁹⁶ Não parece haver muito questionamento no que diz respeito ao reconhecimento de que tais normas se impõem à ONU e às suas operações, inclusive às missões de paz, funcionando como limites jurídicos à sua atuação.¹⁹⁷

A prática institucional da ONU confirma essa compreensão. Diversos documentos oficiais reconhecem expressamente que as operações de paz devem ser conduzidas em conformidade com o Direito Internacional aplicável, ainda que a Organização não seja parte em tratados específicos.¹⁹⁸ Essa posição reflete uma concepção segundo a qual a legitimidade das missões de paz depende, em larga medida, de sua conformidade com as normas gerais do ordenamento internacional.¹⁹⁹ A observância do Direito Internacional Público geral funciona, assim, como um elemento constitutivo da própria autoridade normativa das missões.

Essa perspectiva também permite afastar a ideia de que a atuação das missões de paz se basearia exclusivamente em um regime jurídico especial, desvinculado do Direito Internacional comum.²⁰⁰ Embora as operações de *peacekeeping* sejam regidas por um conjunto específico de normas institucionais e operacionais - objeto do tópico 1.2.4 deste Capítulo -, essas normas não substituem, nem afastam, a aplicação das regras gerais do Direito Internacional. Ao contrário, elas devem ser interpretadas e aplicadas de forma compatível com esse quadro normativo mais amplo.

Em síntese, a vinculação das missões de paz das Nações Unidas ao Direito Internacional Público geral decorre da personalidade jurídica internacional da ONU, reconhecida pela jurisprudência internacional. Essa vinculação constitui o fundamento normativo sobre o qual se assentam as obrigações específicas da Organização e de suas missões nos domínios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito

¹⁹⁶ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens)*, 2022.

¹⁹⁷ VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 72, KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit. p. 241-242. VIRZO, Roberto; INGRAVALLO, Ivan (eds.). *Evolutions in the law of international organizations*. op. cit.

¹⁹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual*. op. cit.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. Op. cit. p. 14

¹⁹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. Op. cit., p. 33

²⁰⁰ VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* op. cit.

Internacional Humanitário e das normas próprias do *peacekeeping*, que serão analisadas nas seções subsequentes.

1.2.2. A vinculação das missões de paz ao Direito Internacional dos Direitos Humanos

A vinculação das missões de paz das Nações Unidas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos constitui um dos eixos centrais do debate contemporâneo sobre a legalidade e a legitimidade das operações de paz.²⁰¹ Tal vinculação decorre, em primeiro lugar, da própria inserção dos direitos humanos no corpo normativo do Direito Internacional Público e, em segundo lugar, das funções concretas exercidas pelas missões no terreno, frequentemente caracterizadas pelo exercício de poderes que afetam diretamente a esfera jurídica de populações civis.²⁰²

Do ponto de vista normativo, os direitos humanos integram o Direito Internacional Público geral, encontrando fundamento em normas de direito costumeiro.²⁰³ Ainda que a ONU não pretenda ser uma Organização focada, primordialmente, na proteção de Direitos Humanos, sua atuação desde 1945 tem certamente sido direcionada na promoção desses direitos, seja por meio de resoluções,²⁰⁴ por ser um dos principais foros para a adoção de tratados internacionais,²⁰⁵ focados na proteção de Direitos Humanos, ou pela própria atuação de suas agências especializadas, como o Conselho de Direitos Humanos e no Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. Por isso, mesmo que a ONU não seja parte signatária de tratados de DH e DIH, não seria razoável que a Organização não fosse

²⁰¹ FORTEAU, Mathias. *Le droit applicable en matière de droits de l'homme aux administrations territoriales gérées par des organisations internationales*. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (SFDI); INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME (IIDH) (org.). *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*. Paris: Pedone, 2009, p. 7-24

²⁰² KOLB, Robert; PORRETTO, Gabriele; VITÉ, Sylvain. *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales*. Bruxelas: Bruylant, 2005. Ver também : FLECK, D. The Law Applicable to Peace Operations. In: CLAPHAM, A; GAETA, P. *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²⁰³ VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* Op. cit.; LE FLOCH, Guillaume. Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations. In: VIRZO, INGRAVALLO. *Evolutions in the Law of International Organizations*, v. 54. Leiden: Koninklijke Brill, 2015, p. 381-40

²⁰⁴ Um exemplo disso é a Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela Resolução 217 A III da Assembleia Geral das Nações Unidas

²⁰⁵ Por exemplo, tanto o Pacto de Direitos Civis e Políticos, como o Pacto de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais foram adotados no âmbito das Nações Unidas.

vinculada a nenhuma norma referente a esta proteção de indivíduos,²⁰⁶ por meio das normas gerais do direito internacional.

Além disso, a Organização encontra-se juridicamente vinculada à promoção e ao respeito do DIDH por força da própria Carta das Nações Unidas.²⁰⁷ Tanto o preâmbulo da Carta,²⁰⁸ como os artigos 1(3), 55 e 56 estabelecem, de forma inequívoca, que a promoção do respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais constitui um dos propósitos centrais da Organização, bem como um compromisso assumido por seus membros em cooperação com a ONU.²⁰⁹

Tais disposições da Carta não se limitam a impor obrigações aos Estados-membros, mas também vinculam a própria Organização enquanto sujeito de Direito Internacional. A Carta da ONU, enquanto tratado constitutivo, desempenha função normativa interna e externa, regulando não apenas a distribuição de competências entre os órgãos da Organização, mas também os limites jurídicos de sua atuação no plano internacional.²¹⁰ Nesse sentido, a promoção e o respeito aos direitos humanos não podem ser concebidos como meros objetivos programáticos, mas como parâmetros jurídicos que condicionam o exercício das funções e o propósito da ONU, inclusive no âmbito das missões de paz.²¹¹

Essa compreensão é reforçada pela evolução da prática institucional das Nações Unidas. A partir da década de 1990, os direitos humanos passaram a ocupar posição cada vez mais central nos mandatos das missões de paz, refletindo o reconhecimento de que a proteção efetiva dos direitos fundamentais das populações civis constitui elemento indispensável para a consolidação da paz sustentável.²¹² Mandatos contemporâneos frequentemente incluem tarefas explícitas relacionadas à proteção de civis, ao monitoramento de violações de direitos humanos, ao apoio a instituições nacionais de justiça e à promoção do Estado de Direito.²¹³

²⁰⁶ VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 71

²⁰⁷ Ibid., CHINKIN. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 247; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual*. op. cit. p. 3

²⁰⁸ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Second Phase, Julgamento de 18 de julho de 1966*. ICJ Reports 1966, p. 6, esp. p. 34, para. 49: “A Corte observa que as partes preambulares da Carta constituem a base moral e política das disposições jurídicas específicas que nela se seguem” (tradução própria)

²⁰⁹ VERDIRAME, Guiglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 74-75

²¹⁰ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para. 15.

²¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. Op. cit., p. 14

²¹² CHINKIN. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 214-222, KONDOCH, Boris. *Human rights law and UN peace operations in post-conflict situations*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.], p. 44.

²¹³ Ibid.; KRASNO, Jean E. *The United Nations: confronting the challenges of a global society*. Índia: Viva Books Private Limited, 2005. p. 100; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 1272 (1999)*. 25 out. 1999, §§ 1-2 (estabelecimento da UNTAET e atribuição de autoridade administrativa plena)

A incorporação de tarefas relacionadas aos direitos humanos nos mandatos das missões de paz reforça a tese de que tais operações se encontram vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, inclusive no que se refere à Declaração Universal dos Direitos Humanos (“DUDH”), considerada pela ONU como guia autoritativo para interpretação das disposições da Carta.²¹⁴ Ao exercer funções que impactam diretamente direitos como a vida, a integridade física, a liberdade pessoal e o devido processo legal, as missões de paz não podem ser concebidas como juridicamente neutras ou desvinculadas do regime normativo que rege esses direitos.²¹⁵ A atuação da missão, ainda que orientada por um mandato específico, deve ser compatível com os padrões internacionais de direitos humanos, que constitui elemento transversal de todas as operações de paz das Nações Unidas e cuja promoção é, inclusive, um dos objetivos das missões.²¹⁶ Assim, como reconhecido pela própria Organização, o pessoal das missões, independentemente de sua função militar, policial ou civil, deve atuar em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos e evitar que a missão se torne, direta ou indiretamente, perpetradora de violações.²¹⁷

A vinculação das missões de paz ao Direito Internacional dos Direitos Humanos também pode ser analisada à luz da natureza das funções exercidas no terreno. Em diversas operações contemporâneas, as missões assumem responsabilidades que se aproximam do exercício de autoridade pública, como a gestão de centros de detenção, o controle de áreas sensíveis, o apoio a forças de segurança nacionais e, em alguns casos, a administração direta de territórios.²¹⁸ Nesses contextos, torna-se juridicamente insustentável sustentar que a atuação das missões de paz se situe fora do alcance das normas internacionais de direitos humanos. A prática das Nações Unidas demonstra que, quando uma missão exerce poderes típicos de governo, sua atuação passa a ser funcionalmente equivalente à de uma autoridade estatal, o que reforça a incidência das obrigações de direitos humanos no exercício dessas

²¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. Op. cit., p. 14., VERDIRAME. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 83. BROWNLIE, Ian; CRAWFORD, James. *Principles of public international law*. op. cit. p. 559

²¹⁵ UDDIN, Md. Nazmul. *Human rights violations by United Nations peacekeepers*, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human Rights Advisory Panel: final report*. Kosovo: United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), 2016.

²¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. Op. cit., p. 27; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Promoting Human Rights*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-human-rights>

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Sobre a ampliação funcional das missões de paz e o exercício de autoridade pública, ver ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*, op. cit. p. 18–22

funções.²¹⁹ Essa compreensão manifestou-se de forma expressa em missões de administração, como a UNMIK, em que seu mandato incorporou explicitamente as normas de DIDH na legislação aplicável à missão²²⁰ incluindo, dentre outros instrumentos, o Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Importa salientar também que, sempre que um agente internacional exerce poderes de fato que afetam indivíduos, surge a necessidade de submeter essa atuação a padrões mínimos de proteção jurídica.²²¹ Ou seja, para além da fonte formal da obrigação, há também a necessidade de evitar lacunas normativas em situações nas quais indivíduos se encontram sob a autoridade ou o controle efetivo de uma missão internacional.

Nesse sentido, a prática institucional das Nações Unidas tem sido orientada neste sentido. Códigos de conduta, políticas de tolerância zero em relação a abusos sexuais e mecanismos internos de investigação refletem o reconhecimento institucional de que a legitimidade das operações de paz depende, em larga medida, de sua conformidade com os direitos humanos. Ainda que esses mecanismos não substituam regimes judiciais de responsabilidade internacional, eles evidenciam a aceitação, por parte da Organização, de que suas missões estão juridicamente vinculadas a padrões de conduta derivados do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Essa vinculação constitui elemento essencial para a avaliação da legalidade e da legitimidade das operações de *peacekeeping* e também para a análise da aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário, que será examinada na seção seguinte.

1.2.3. A vinculação das missões de paz ao Direito Internacional Humanitário

²¹⁹ BOTHE, M. *Peacekeeping*, op. cit. part. E

²²⁰ A incorporação expressa de normas internacionais de direitos humanos ao mandato da United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) ocorreu desde o seu estabelecimento pelo Conselho de Segurança: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n° 1244, de 10 de junho de 1999*. para. 11(j). Posteriormente, o Regulamento n° 1999/24, de 12 de dezembro de 1999, “On the Law Applicable in Kosovo”, especificou os instrumentos internacionais aplicáveis, incluindo, entre outros, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e a Convenção sobre os Direitos da Criança: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK). *Regulamento n° 1999/1, de 12 de dezembro de 1999: sobre a autoridade da administração interina no Kosovo*. Sobre o tema, ver também: VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* Op. cit. p. 71; CHINKIN. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. op. cit. p. 218-222

²²¹ LE FLOCH, Guillaume. *Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations*, op. cit.

A aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário (“DIH”) às missões de paz das Nações Unidas deve ser analisada a partir da posição singular ocupada pelas operações de *peacekeeping*. Como tais operações não se enquadram de forma automática nas categorias clássicas de partes em conflito armado, a aplicabilidade do DIH se faz presente a partir do momento em que elas se encontram diretamente envolvidas em hostilidades ou em contextos que atingem o limiar de um conflito armado.²²²

Inicialmente, o Direito Internacional Humanitário integra o Direito Internacional Público geral e aplica-se sempre que estejam preenchidos os requisitos fáticos para a caracterização de um conflito armado, internacional ou não internacional.²²³ Trata-se de um regime jurídico cuja aplicabilidade não depende da qualificação formal atribuída pelas partes envolvidas, nem da existência de uma declaração de guerra, mas da realidade objetiva das hostilidades.²²⁴

Tradicionalmente, as operações de *peacekeeping* foram concebidas como operações imparciais, pautadas no consentimento das partes e autorizadas a usar a força apenas em legítima defesa.²²⁵ Nesse modelo clássico, os agentes eram considerados essencialmente como civis para fins do Direito Internacional Humanitário, beneficiando-se da proteção conferida à população civil.²²⁶ No entanto, a evolução das operações de paz, especialmente a partir do período pós-Guerra Fria, desafiou essa concepção tradicional. Mandatos mais robustos, autorizados sob o Capítulo VII da Carta da ONU, passaram a permitir o uso da força não apenas em legítima defesa, mas também para a defesa do mandato e, de forma crescente, para

²²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine*. Op. cit., p. 15, LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para.. 48

²²³ “Existe um conflito armado sempre que há recurso às forças armadas entre Estados ou violência armada entre o Estado e grupos armados organizados, ou ainda exclusivamente entre grupos armados organizados no interior de um Estado.” TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. *Prosecutor v. Duško Tadić*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1, 2 out. 1995, § 70.

²²⁴ *Ibid.* Conforme o Comentário do Comitê Internacional da Cruz Vermelha ao artigo comum 2 das Convenções de Genebra, a aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário independe de declaração formal de guerra ou da qualificação atribuída pelas partes, sendo acionada a partir da existência objetiva de hostilidades armadas entre Estados. COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, comentário ao art. comum 2. Ver também: TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. *Prosecutor v. Duško Tadić*, op. cit

²²⁵ Sobre o tópico, ver seção 1.1.

²²⁶ GILL, Terry; FLECK, Dieter; BOOTHBY, William; VANHEUSDEN, Aurel. *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations: prepared by an international group of experts at the invitation of the International Society for Military Law and the Law of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 95; MARINZE, Y. “When the Protector becomes the Perpetrator”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 57-58; CONDORELLI, L. *Le statut des forces de l’ONU et le droit international humanitaire*, in Rivista di Diritto Internazionale, 1995, p. 881

a proteção de civis sob ameaça iminente. Em determinadas situações, essas autorizações resultaram no engajamento direto das forças da ONU em hostilidades armadas contra grupos organizados, aproximando sua atuação daquela de uma parte no conflito.²²⁷

É nesse contexto que se afirma a aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário às missões de paz, sempre que estas estejam diretamente envolvidas em hostilidades que atinjam o limiar de um conflito armado. A vinculação ao DIH decorre, portanto, da conduta concreta das forças no terreno. Quando o pessoal da missão participa de operações militares contra uma parte organizada, com um grau de intensidade suficiente, passa a estar sujeito às normas do DIH na medida e pela duração desse engajamento.²²⁸ Assim, mesmo que a ONU não seja signatária das Convenções de Genebra ou de Haia, ela está vinculada pelas normas costumeiras do DIH,²²⁹ incluindo, por exemplo, os princípios da distinção, precaução e proporcionalidade, o tratamento humano a prisioneiros de guerra, e obrigações de busca e coleta de feridos.²³⁰

Essa compreensão foi formalmente reconhecida pelas próprias Nações Unidas. O Boletim do Secretário-Geral de 1999 sobre a observância do Direito Internacional Humanitário pelas forças das Nações Unidas²³¹ estabelece que os princípios e regras fundamentais do DIH aplicam-se às forças da ONU quando, em situações de conflito armado, elas estiverem ativamente engajadas como combatentes,²³² constituindo uma manifestação clara da aceitação, por parte da Organização, de que suas operações não se situam fora do alcance do regime humanitário.

A vinculação ao DIH implica consequências jurídicas relevantes tanto para a proteção do pessoal das missões quanto para a regulação de sua conduta. De um lado, os peacekeepers perdem a proteção conferida aos civis quando participam diretamente das hostilidades,

²²⁷ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para. 15.

²²⁸ Ibid, para. 44-49; J. SAURA, *Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations*, in *Hastings Law Journal*, 2007, p. 479, at 503.

²²⁹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Mérito. Sentença de 27 jun. 1986. *ICJ Reports* 1986, p. 14, § 218; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Parecer consultivo de 8 jul. 1996. *ICJ Reports* 1996, p. 226, § 79

²³⁰ VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* Op. cit. p. 85-86; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual*. op. cit; BOTHE, M. *Peacekeeping*, op. cit

²³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *Boletim do Secretário-Geral: observância do Direito Internacional Humanitário pelas forças das Nações Unidas*. ST/SGB/1999/13, de 6 de agosto de 1999. Nova York: Organização das Nações Unidas, 1999.

²³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual*. op. cit. p. 33; MARINZE, Y. "When the Protector becomes the Perpetrator": *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit, p. 56-58

podendo tornar-se alvos legítimos enquanto durar tal participação.²³³ Por outro lado, passam a estar obrigados a respeitar os princípios fundamentais do DIH, incluindo a distinção, a proporcionalidade, a precaução nos ataques e a proibição de causar sofrimentos desnecessários.²³⁴ Importa destacar que essa classificação não é absoluta nem permanente. O pessoal das missões de paz recupera o status de civil quando cessa sua participação direta nas hostilidades.²³⁵

1.2.4. A vinculação das missões de paz às normas específicas que regem o *peacekeeping*

Além de sua vinculação aos regimes gerais do Direito Internacional Público Geral, dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, as missões de paz das Nações Unidas encontram-se submetidas a um conjunto específico de normas que estruturam juridicamente o *peacekeeping* enquanto prática institucional.²³⁶ Essas normas formam um arcabouço normativo híbrido, composto por instrumentos de natureza convencional, resoluções do Conselho de Segurança, acordos operacionais e normativas internas da Organização.

O ponto de partida desse arcabouço é a resolução do Conselho de Segurança que estabelece a missão, por meio da qual ela adquire existência jurídica, mandato específico e base legal para sua atuação.²³⁷ O Conselho de Segurança detém controle normativo e operacional sobre as missões, definindo suas funções, limites e prioridades, bem como autorizando, quando aplicável, o uso da força sob o Capítulo VII da Carta da ONU.²³⁸ Nesse processo decisório, o Conselho deve observar e integrar ao mandato as diretrizes consolidadas em resoluções temáticas anteriores, em especial aquelas relativas à agenda de *Women, Peace and Security*,²³⁹ à proteção de crianças afetadas por conflitos armados²⁴⁰ e à proteção de civis

²³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *Boletim do Secretário-Geral: observância do Direito Internacional Humanitário pelas forças das Nações Unidas*. op. cit, para 1.2; ARCARI, Maurizio. *The protection of peacekeepers under international law*, p. 185-186

²³⁴ Ibid

²³⁵ BOTHE, *Peacekeeping*, op. cit.

²³⁶ Ibid

²³⁷ Sobre o tema, ver o tópico 1.1.2 e 1.1.3.

²³⁸ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para.. 17;

²³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução nº 1325 (2000), de 31 de outubro de 2000*. Sobre mulheres, paz e segurança. Doc. ONU S/RES/1325 (2000)

²⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução nº 1612 (2005), de 26 de julho de 2005*. Sobre crianças e conflitos armados. Doc. ONU S/RES/1612 (2005)

em situações de conflito.²⁴¹ Essas resoluções estruturantes orientam a formulação dos mandatos contemporâneos, impondo ao Conselho o dever de incorporar salvaguardas específicas de direitos humanos e de direito internacional humanitário às operações por ele estabelecidas, reforçando o caráter normativo e vinculante de tais agendas no âmbito do *peacekeeping* das Nações Unidas.²⁴²

A partir do mandato estabelecido pelo Conselho de Segurança, a implementação prática da missão depende da celebração de instrumentos jurídicos específicos, dentre os quais se destacam o *Status of Forces Agreement* e o *Memoranda of Understanding*. Conforme mencionado na seção anterior, esses instrumentos desempenham papel central na operacionalização das missões e na delimitação das responsabilidades jurídicas das partes envolvidas. O SOFA estabelece, entre outros aspectos, os privilégios e imunidades do pessoal da missão, as regras relativas à jurisdição penal e civil, a liberdade de movimento das forças, o uso de instalações e a cooperação com as autoridades locais.²⁴³ Além disso, o SOFA obriga a missão a respeitar as leis locais, mesmo com a imunidade funcional de seus agentes.²⁴⁴ Assim, a imunidade tem natureza funcional e visa proteger a missão contra interferências indevidas do Estado anfitrião, sem afastar a possibilidade de responsabilização por outros meios.

O *Memoranda of Understanding* regula as condições sob as quais os contingentes nacionais são colocados à disposição da Organização, incluindo aspectos relativos à disciplina, ao comando e controle, ao financiamento, ao equipamento e ao respeito às normas de conduta da ONU.²⁴⁵ Por meio do MoU, os Estados comprometem-se a assegurar que seu pessoal atue em conformidade com o mandato da missão e com os padrões estabelecidos pela Organização.²⁴⁶ Ademais, o anexo H do Modelo do MoU,²⁴⁷ revisado em 2007, incorpora os

²⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução nº 1674 (2006), de 28 de abril de 2006*. Sobre a proteção de civis em conflitos armados. Doc. ONU S/RES/1674 (2006).

²⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Mandates and the legal basis for Peacekeeping*. op. cit

²⁴³ Ver supra note 144

²⁴⁴ VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* Op. cit. p. 202; MARINZE, Y. “*When the Protector becomes the Perpetrator*”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 16-22

²⁴⁵ Ver supra note 152

²⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual*. op. cit. p. 3-5; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Relatório do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz e de seu Grupo de Trabalho sobre a sessão retomada de 2007*. Sexagésima primeira sessão. Nova York, 11 jun. 2007. Doc. ONU A/61/19 (Parte III); MARINZE, Y. “*When the Protector becomes the Perpetrator*”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 23-27

²⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Revised draft model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*. Documento A/61/494, 3 out. 2006, Anexo H.

padrões de conduta da ONU, que incluem, dentre outros, a Política de Tolerância Zero contra a Exploração e Abuso Sexual (“SEA”).

Esses instrumentos são complementados por um conjunto de normativas internas que orientam a conduta do pessoal das missões de paz. Dentre elas, destacam-se os princípios do *peacekeeping*, consagrados pela prática institucional da ONU, notadamente o consentimento das partes, a imparcialidade e o não uso da força, exceto em legítima defesa, na defesa do mandato ou na proteção de civis.²⁴⁸ Além disso, o *UN Military Manual* (“UNMiM”), publicado em 2024,²⁴⁹ serve como arcabouço de obrigações jurídicas, trazendo referência para auxiliar os comandantes de unidades militares na transição de suas entidades e forças nacionais para uma parte integrante de uma operação de paz, alinhando-se à orientação estratégica da Organização., e vinculando as forças ao cumprimento de normas do DIDH e do DIH.²⁵⁰ Há também o código de conduta pessoal, conhecido como “Ten Rules”,²⁵¹ que orienta os standards de conduta para os Capacetes Azuis.²⁵² As Regras de Engajamento (“ROE”) também traduzem obrigações para os agentes de uma operação, ao incorporar diretrizes táticas que delinham os parâmetros e circunstâncias sob os quais a força pode ser utilizada pelos componentes militares para o cumprimento do mandato.²⁵³

Outros manuais da ONU,²⁵⁴ políticas internas e documentos operacionais²⁵⁵ complementam esse arcabouço normativo ao traduzir obrigações jurídicas abstratas em diretrizes concretas para a atuação no terreno, desempenhando papel central na concretização das obrigações internacionais da ONU e na prevenção de violações. Em conjunto, esses instrumentos específicos configuram um regime normativo próprio do *peacekeeping*, que não substitui, mas complementa os regimes gerais do Direito Internacional, garantindo tanto a eficácia do mandato quanto a conformidade com suas normas.

²⁴⁸ Ver supra note 122.

²⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual*. op. cit.

²⁵⁰ Ibid

²⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). *Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets*. In: *Standards of Conduct for United Nations Peacekeeping Personnel*. Nova York: United Nations, 1998. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/standards-of-conduct>.

²⁵² MARINZE, Y. “*When the Protector becomes the Perpetrator*”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 24

²⁵³ LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit. para. 21, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual*. op. cit. p. 13

²⁵⁴ Ver Supra note 154

²⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Standards of Conduct. United Nations Peacekeeping*. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/standards-of-conduct>>.

Tendo sido analisadas a quais normas internacionais uma operação de paz está vinculada, passa-se, neste momento, à análise da conexão entre os atos cometidos pela missão e o direito da responsabilidade internacional.

1.3. Conexão entre os atos de uma Missão de Paz e a Responsabilidade das Organizações Internacionais

A presente seção pretende analisar a possibilidade jurídica de estabelecimento de responsabilidade internacional para a ONU pelo cometimento de violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos ou do Direito Internacional Humanitário no contexto das operações de paz. No plano do Direito Internacional Público, as normas relativas à responsabilidade internacional são tradicionalmente compreendidas como regras secundárias, isto é, normas que não criam obrigações substantivas de conduta, mas regulam as consequências jurídicas decorrentes da violação de obrigações primárias previamente existentes.²⁵⁶ Essa distinção é central para compreender a lógica do regime da responsabilidade internacional tanto dos Estados quanto das Organizações Internacionais. Nesse sentido, as regras secundárias não definem *o que* deve ou não ser feito, mas determinam *o que ocorre* quando uma obrigação internacional é descumprida, estabelecendo os critérios para a atribuição da conduta, a caracterização da brecha de uma obrigação internacional e as consequências jurídicas dela decorrentes.²⁵⁷ Portanto, o regime da responsabilidade não depende da natureza da obrigação violada (seja ela de direitos humanos, direito humanitário ou outra), mas opera sempre que uma obrigação internacional válida é infringida.

Essa compreensão é particularmente relevante no contexto das organizações internacionais, nas quais a fragmentação funcional e a complexidade institucional frequentemente obscurecem a distinção entre normas primárias e secundárias. Os Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO), trabalho da Comissão

²⁵⁶ BROWNIE, Ian; CRAWFORD, James. *Principles of public international law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 539-541

²⁵⁷ Ibid; CRAWFORD, James. *State Responsibility: The General Part*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013;

de Direito Internacional (CDI),²⁵⁸ elucidam essa lógica ao transpor, com as adaptações necessárias, a estrutura conceitual do regime de responsabilidade para o plano das organizações internacionais. Como ressalta a própria CDI em seus comentários, os DARIO fornecem um quadro normativo para avaliar as consequências jurídicas da violação de obrigações primárias já existentes no Direito Internacional geral.²⁵⁹ Assim, a discussão sobre a responsabilidade da ONU por violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos ou do Direito Internacional Humanitário refere-se à aplicação de regras secundárias gerais a um sujeito dotado de personalidade jurídica internacional e capacidade de agir no plano internacional.²⁶⁰

Nesse sentido, segundo o Artigo 3 do DARIO,²⁶¹ todo ato internacionalmente ilícito de uma organização internacional gera sua responsabilidade.²⁶² E, nos termos do Artigo 4,²⁶³ a existência de um ato internacionalmente ilícito requer a presença de dois elementos cumulativos: (i) um elemento objetivo, que consiste em uma conduta (ação ou omissão) constitua uma violação de uma obrigação internacional e (ii) um elemento subjetivo, que a referida conduta seja atribuível à Organização.²⁶⁴

1.3.1. Violações de DH e DIH ocorridas em Missões de Paz enquanto violações de normas internacionais

Apesar de serem investidas de mandatos voltados à proteção de civis e à estabilização de contextos pós-conflitos, além de serem instrumentos para a promoção de direitos humanos, as missões de paz apresentam um histórico significativo de violações de DIDH e de DIH, que

²⁵⁸ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. 2011

²⁵⁹ Ibid, General Commentary, para. 3

²⁶⁰ KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Organizations Law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

²⁶¹ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. Art. 3

²⁶² LE FLOCH, Guillaume. *Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations*. op. cit. p. 383-384;

²⁶³ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. Art. 4

²⁶⁴ GAJA, Giorgio. *ARTICLES ON THE RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS*. United Nations Audiovisual Library, 2014. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ario/ario_e.pdf>; KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit, p. 314-316

comprometem a credibilidade da ONU.²⁶⁵ Neste tópico, pretende-se apresentar as principais violações de normas internacionais registradas no contexto de operações de paz.²⁶⁶

1.3.1.1. Exploração e Abuso Sexual (SEA):

Entre as violações mais frequentemente documentadas, destaca-se a exploração e o abuso sexual (*Sexual Exploitation and Abuse* - “SEA”), reconhecida pela própria Organização como uma das formas mais graves, sistêmicas e persistentes de violações cometidas pelo pessoal da missão no terreno.²⁶⁷ Tais condutas envolvem o abuso de uma posição de poder e autoridade exercida sobre populações vulneráveis no contexto de um conflito armado ou pós conflito,²⁶⁸ nos quais a dependência econômica e fragilidade institucional ampliam o risco de exploração, como em casos de favorecimento à prostituição.²⁶⁹ Desde o final da década de 1990, a ONU passou a reconhecer o caráter estrutural do problema, incorporando o combate à SEA como uma prioridade institucional no âmbito das operações.²⁷⁰

Casos amplamente documentados ocorreram, entre outros contextos, na Bósnia-Herzegovina, no Sudão, na República Centro-Africana, no Camboja e no Haiti e, de forma particularmente grave e recorrente, na República Democrática do Congo, no âmbito da

²⁶⁵ UDDIN, Md. Nazmul. *Human rights violations by United Nations peacekeepers: An end to impunity*. p. 7; LABUDA, *Peacekeeping and Peace-enforcement*, Op. cit.

²⁶⁶ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. art 10

²⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*. Relatório do Secretário-Geral. Doc. ONU A/71/818, 28 fev. 2017; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Review of policies and practices to prevent and respond to sexual exploitation and abuse in the United Nations system organizations (expanded report)*. Doc. ONU JIU/REP/2025/2, 2025. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Peacekeeping. Human Trafficking and United Nations Peacekeeping*. 2004. p. 7. Sobre o tema, ver também: LEDERER, Edith M. *UN peacekeeping on 75th anniversary: successes, failures and challenges ahead in a divided world*. AP News; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 231-232; MARINZE, Y. “When the Protector becomes the Perpetrator”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 6-10; COMSTOCK, Audrey. In the Shadow of Peace: Sexual Exploitation, Abuse, and Accountability in UN Peacekeeping. In: *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 29.2, 2023, p. 168-184.

²⁶⁸ UDDIN, Md. Nazmul. *Human rights violations by United Nations peacekeepers: An end to impunity*. op. cit. p. 8; HUBER, TORRES-BELTRAN. “Beyond Add Women and Stir: Gendered Dynamics of Sexual Exploitation and Abuse in Troop Contributing Countries.” *Preliminary Draft Prepared for Academic Council on the United Nations System 2023 Annual Meeting*; DONNELLY, Phoebe; PAPWORTH, Evyn ; MAZURANA, Dyan. Analyzing cultures of militarized sexual abuse within peacekeeping. *Handbook on Gender and Security*, p. 284–293, 2025; KIMURA. *United Nations Peacekeeping: Reevaluating Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers*. Senior Honors Thesis, Mount Holyoke College, 2022.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Secretary-General’s Bulletin: Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. Doc. ONU ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003

MONUC e posteriormente da MONUSCO.²⁷¹ As condutas relatadas incluem desde a exploração sexual de mulheres e crianças em troca de alimentos, dinheiro ou proteção, até estupro, violência sexual coletiva e envolvimento em redes de tráfico humano.²⁷² Relatórios das Nações Unidas indicam que o componente militar é responsável pela maioria das alegações registradas, ainda que membros do componente civil e policial também figurem entre os autores denunciados.²⁷³

Além das violações diretas à integridade física e psicológica das vítimas, o cometimento de SEA pelos agentes das missões geram consequências jurídicas e humanitárias adicionais, entre as quais se destacam as chamadas *paternity claims*, que são reivindicações formuladas em nome de crianças concebidas em decorrência de relações sexuais envolvendo pessoal das Nações Unidas, frequentemente em contextos marcados por exploração ou abuso.²⁷⁴ A própria ONU reconhece que essas situações impõem obrigações específicas à Organização e aos Estados contribuintes de tropas, especialmente no que se refere à identificação do pai, ao estabelecimento da filiação e à garantia de apoio financeiro à criança,²⁷⁵ por meio de mecanismos que serão explorados no Capítulo II do presente trabalho.

²⁷¹ Ver supra note 236. Alguns “capacetes azuis” foram acusados de violações sexuais também no Haiti, Guinéa, Libéria, Serra Leão, Sudão, Costa do Marfim, Camboja, Timor Leste. Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. Documento da ONU A/59/710, 24 mar. 2005. Sobre o tema, ver também: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DR Congo: *UN peacekeepers suspended over serious misconduct charges*. UN News. 12 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2023/10/1142247>>; LE FLOCH, Guillaume. *Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations*. op. cit. p. 381-382; MURRAY, Jennifer. *Who will police the peace-builders? The failure to establish accountability for the participation of United Nations civilian police in the trafficking of women in post-conflict Bosnia and Herzegovina*. Columbia Human Rights Law Review, New York, v. 34, 2002–2003, p. 475–527; VERDIRAME. *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 215-218; HUMAN RIGHTS WATCH. *Seeking Justice: The Prosecution of Sexual Violence in the Congo*. Vol. 17(1A), 2005, disponível em: www.hrw.org/en/reports/2005/03/06/seeking-justice-0

²⁷² KONDOCH, Boris. Human rights law and UN peace operations in post-conflict situations. In: *Human Rights Quarterly*, v. 23, n. 4, 2001, p. 44; DONNELLY, Phoebe ; MAZURANA, Dyan. *Blue on Blue: Investigating Sexual Abuse of Peacekeepers*. 2022. Disponível em: <<https://fic.tufts.edu/wp-content/uploads/Blue-on-Blue.pdf>>.

²⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*. Relatório do Secretário-Geral. Doc. ONU A/72/751, 15 fev. 2018. MARINZE, Y. “When the Protector becomes the Perpetrator”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 6-10

²⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on assistance to victims of sexual exploitation and abuse*. Doc. ONU A/71/818, 28 fev. 2017; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Paternity claims. United Nations Peacekeeping Operations*. Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/en/paternity-data>>.

²⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. Doc. ONU A/61/19 (Part III), 2007; ver também WORSTER, William Thomas. *Immunities of United Nations peacekeepers in the absence of a status of forces agreement*. *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, v. 47, 2008, p. 302–307

1.3.1.2. Direito à vida, proibição contra a tortura, detenção arbitrária e uso excessivo da força

Outras violações relevantes associadas à atuação das missões incluem episódios de tortura e de tratamento desumano, particularmente no contexto de operações de controle de distúrbios civis, condução de operação de segurança e gestão de centros de detenção administrados ou supervisionados pela missão.²⁷⁶ Ou seja, em casos em que a ONU passou a exercer diretamente a autoridade coercitiva, principalmente em Estados em que o sistema de justiça falhou em razão de longos conflitos internos.²⁷⁷

As ocorrências revelam o uso excessivo da força contra civis, inclusive em manifestações públicas, bem como práticas de espancamento, maus tratos durante as detenções sob o argumento de “segurança da missão”.²⁷⁸ No contexto da Somália, por exemplo, há registro de agressões graves e mortes de civis durante as operações conduzidas da UNITAF²⁷⁹ e da UNOSOM II,²⁸⁰ enquanto no Kosovo foram documentados episódios de violência contra manifestantes e condições inadequadas de detenção sob a administração territorial da UNMIK.²⁸¹

Além disso, as detenções arbitrárias realizadas por missões de paz constituem também violações de direitos humanos. Em diversas operações, como durante a UNPROFOR (Bósnia)²⁸², indivíduos foram privados de liberdade por períodos prolongados sem acusação

²⁷⁶ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 219-220; COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. arts. 4, 6 e 7.

²⁷⁷ KELLY. *Transitional Justice in Peace Operations: Shaping the Twilight Zone in Somalia and East Timor*. In: *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 4, 2001, p. 213.

²⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*. UN Doc. S/2009/277, 29 May 2009.

²⁷⁹ HUBAND, M. *UN Forces Deny Somali Detainees Legal Rights*, In: *The Guardian*, 25 de setembro de 1993, para. 14; RICHBURG. *Somalis' Imprisonment Poses Questions about U.N. Role*, In: *Washington Post*, 07 de novembro de 1993, para. A45. VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 219-220.

²⁸⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*. UN Doc. S/1995/231, 28 março de 1995; MARINZE, Y. “*When the Protector becomes the Perpetrator*”: *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 30-31

²⁸¹ OMBUDSPERSON INSTITUTION IN KOSOVO. *Special Report on the Detention Practices of UNMIK*. Pristina: UNMIK, 2001, VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 220-221; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 225-231.

²⁸² *Ibid*; CHESTERMAN, Simon. *You, the People: the United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 148; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Humanos. *Concluding observations of the Human Rights Committee: Kosovo (Serbia)*. Documento CCPR/C/UNK/CO/1. Genebra: United Nations, 2006; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Kosovo (Serbia)*. Documento E/C.12/UNK/CO/1. Genebra: United Nations, 1 dez. 2008; BOTHE, Michael; OSAKIN, Funmi. *Reinventing peacekeeping in Africa: conceptual and legal issues in*

formal, sem acesso a um juiz independente ou a mecanismos efetivos de contestação da legalidade da detenção,²⁸³ sem o devido processo legal. A jurisprudência internacional e os órgãos de tratados de direitos humanos são consistentes ao afirmar que a privação de liberdade, ainda que motivada por razões de segurança, deve observar garantias mínimas de legalidade, necessidade e proporcionalidade,²⁸⁴ exigências que nem sempre foram respeitadas no contexto das operações de paz.

Quando a ONU assume, direta ou indiretamente, funções típicas de autoridade pública, como policiamento, detenções e uso da força contra civis, torna-se juridicamente insustentável sustentar que sua atuação esteja fora do alcance das obrigações internacionais aplicáveis à Organização. Nessas circunstâncias, a prática de tortura, maus-tratos, detenções arbitrárias ou restrições desproporcionais à liberdade de circulação configuram violações de normas internacionais sob as quais a Organização está vinculada.

1.3.1.3. Falha na Prevenção de Genocídio

Conforme o DARIO, a conduta de uma OI que resulta em violação de normas internacionais pode resultar também de uma omissão,²⁸⁵ nesse caso, na falha da prevenção de atrocidades em massa. Os casos do genocídio em Ruanda, em 1994, e do massacre em Srebrenica, em 1995, tornaram-se paradigmas dessa questão, ao evidenciarem situações em que as forças da ONU, embora presentes no território e formalmente investidas de mandatos de proteção, mostraram-se incapazes ou limitadas de agir de forma eficaz diante de riscos contra a população civil.²⁸⁶

No caso de Ruanda, as investigações posteriores conduzidas pela própria ONU reconheceram a falha grave da missão em adaptar sua atuação diante da rápida deterioração

ECOMOG operations. The Hague: Kluwer Law International, 2000; OSWALD, Bruce. *Detention by United Nations peacekeepers: searching for definition and categorization*. *Journal of International Peacekeeping*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, v. 15, 2011, p. 119–153.

²⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNITED NATIONS. *Final report of the Commission of Experts established pursuant to Security Council resolution 780 (1992)*. UN Doc. S/1994/674, 27 May 1994.

²⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Humanos. *General Comment No. 35: Article 9 (Liberty and security of person)*. CCPR/C/GC/35, 16 December 2014

²⁸⁵ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit., art. 14.

²⁸⁶ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 221-223; LABUDA, P. *Peacekeeping and Peace Enforcement*. Op. cit; para. 52; BOTHE, M. *Peacekeeping*. op. cit. p. 1521

da situação e da escalada do genocídio,²⁸⁷ resultando na violação da norma internacional de jus cogens correlata. O Relatório da Investigação Independente do Conselho de Segurança reconheceu que a ONU possuía informações suficientes sobre a iminência dos massacres e, mesmo assim, falhou em tomar medidas adequadas para prevenir ou mitigar as atrocidades.²⁸⁸

Situação análoga foi observada em Srebrenica, área declarada “zona de segurança” pelas Resoluções 819 (1993) e 824 (1993) do Conselho de Segurança, no contexto da missão da UNPROFOR na ex-Iugoslávia. Apesar da presença de tropas da ONU e do compromisso formal de proteção da população civil, mais de oito mil homens e meninos bósnios muçulmanos foram mortos em julho de 1995.²⁸⁹ A omissão em empregar meios disponíveis para impedir o massacre, bem como a falha em solicitar ou coordenar apoio aéreo de forma tempestiva, tornou-se objeto de extensos debates jurídicos e decisões judiciais posteriores, inclusive no âmbito dos tribunais nacionais dos Países Baixos, conforme já trazido neste Capítulo.²⁹⁰

A Corte Internacional de Justiça, no caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, afirmou que a obrigação de prevenir é uma obrigação de comportamento, que exige que o sujeito internacional empregue todos os meios razoavelmente disponíveis para evitar a ocorrência do dano, à luz das circunstâncias concretas.²⁹¹ Aplicada às missões de paz, essa lógica reforça a possibilidade de qualificar a inação diante de riscos previsíveis como a violação de uma norma internacional por omissão, especialmente quando a Organização detém capacidade operacional, autoridade normativa e conhecimento prévio da ameaça.

1.3.1.4. Violações ao Direito à Saúde

Também se registram violações graves relacionadas aos direitos à saúde e à vida, decorrentes da atuação direta ou indireta de missões de paz das Nações Unidas, especialmente em contextos nos quais a presença da missão exerce impacto significativo sobre condições

²⁸⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda*. 15 dez. 1999. UN Doc. S/1999/1257.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica*. 15 nov. 1999. UN Doc. A/54/549.

²⁹⁰ Ver supra note 102.

²⁹¹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. Judgment of 26 Feb. 2007. *I.C.J. Reports*, 2007, p. 221–222, pars. 430–431

sanitárias, ambientais ou de saúde pública das populações locais.²⁹² Diferentemente de violações resultantes do uso da força ou de detenções arbitrárias, esses casos evidenciam como atos aparentemente periféricos à função de segurança podem gerar consequências severas e duradouras para a população afetada.

O caso mais emblemático nesse sentido é a introdução do surto de cólera no Haiti, amplamente atribuída à atuação de contingentes da United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). Investigações independentes e relatórios científicos demonstraram que a bactéria foi introduzida no país por tropas provenientes do Nepal, em razão da gestão inadequada de resíduos sanitários em uma base da missão localizada às margens do rio Artibonite.²⁹³ O surto resultou em mais de 800 mil casos e dezenas de milhares de mortes, configurando uma grave violação aos direitos à vida e à saúde da população haitiana.²⁹⁴

Situação parecida foi observada no Kosovo, no contexto da UNMIK. Durante a vigência da missão, comunidades Roma, Ashkali e Egyptian foram instaladas em campos provisórios situados em áreas altamente contaminadas por chumbo, resultando em graves danos à saúde, especialmente em crianças incorrendo na violação dos direitos à vida, à saúde e a um padrão de vida adequado, em razão da exposição prolongada e evitável das populações a condições ambientais perigosas.²⁹⁵ Esses casos reforçam que a responsabilidade das missões de paz não se limita a atos de violência direta, mas também abrange falhas estruturais e omissões relacionadas à proteção de condições mínimas de vida digna.

1.3.2. Atribuição de conduta pelas violações ocorridas

Tendo sido analisadas quais as principais violações de normas internacionais que se dão no contexto de operações de paz, passa-se agora à análise do elemento subjetivo para a imputação de responsabilidade internacional, a complexa questão da atribuição de conduta

²⁹² CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p; 232-234; COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. arts. 3 e 14; FIGUEROA, M. Peacekeeping in Haiti: Successes and Failures. In: *The Pardee Atlas Journal of Global Affairs*.

²⁹³ CRAVIOTO, Alejandro et al. *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti*. United Nations, 2011

²⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Secretary-General's remarks to the General Assembly on a New Approach to Cholera in Haiti*. 1º dez. 2016; ver também: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *New United Nations approach to cholera in Haiti*. A/71/620.

²⁹⁵ HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL. *Opinion on the Lead Contaminated IDP Camps*. Case nos. 26/08, 29/08, 31/08, 34/08, 35/08 e 36/08. 23 fev. 2016; HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL. *Final Report*. 30 jun. 2016, especialmente capítulos IV e V.

para uma Organização Internacional.²⁹⁶ Essa complexidade decorre da arquitetura institucional das operações, uma vez que envolve tropas nacionais atuando sob o comando e autoridade operacional das Nações Unidas.²⁹⁷

A regra geral de atribuição de responsabilidades para Organizações Internacionais é trazida pelo artigo 6 do DARIO. Segundo esse dispositivo, a conduta de um órgão ou agente de uma OI no exercício de suas funções é considerada um ato da própria organização.²⁹⁸ Esse entendimento já foi confirmado pela Corte Internacional de Justiça na Opinião Consultiva *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, ocasião na qual ela estabeleceu que a conduta da ONU inclui as ações ou omissões de seus agentes:

danos incorridos em decorrência de atos praticados pelas Nações Unidas ou por seus agentes no exercício de suas funções oficiais (...) as Nações Unidas podem ser chamadas a assumir responsabilidade pelos danos decorrentes de tais atos.²⁹⁹ (tradução própria)

Nesse sentido, no caso das missões de paz, uma vez estabelecidas, elas são consideradas órgãos subsidiários da Organização, nos termos do Artigo 29 da Carta.³⁰⁰ Assim, a posição da própria Organização é que as forças colocadas à sua disposição são “transformadas” em seus próprios órgãos, independentemente do controle factual ter sido

²⁹⁶ GAJA, Giorgio. Responsabilité des États et/ou des organisations internationales en cas de violations des droits de l’homme: la question de l’attribution. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (SFDI) (org.). *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l’homme*. Paris: Pedone, 2009, p. 95–110; KLEIN, Pierre. The attribution of acts to international organizations. In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.). *The law of international responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 297–312.

²⁹⁷ CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 250; VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 199,;

²⁹⁸ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. art 6, CHEN, Y. *Attribution, causation and responsibility of international organizations*. op. cit. p. 58-62.

²⁹⁹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). *Difference relating to immunity from legal process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*. Opinião Consultiva, 29 de abril de 1999. *I.C.J. Reports* 1999, p. 62, esp. p. 88–89, para. 66.. A redação original é a seguinte: “damages incurred as a result of acts performed by the United Nations or by its agents acting in their official capacity ... [t]he United Nations may be required to bear responsibility for the damage arising from such acts.”

³⁰⁰ Sobre o tema, ver supra note 102. Ver também: CHEN, Y. *Attribution, causation and responsibility of international organizations*. op. cit. p. 61; LABUDA, P. *Peacekeeping and Peace Enforcement*. Op. cit, para 15-18;

efetivo em todos os momentos.³⁰¹ Essa posição foi reafirmada pela ONU em 2004, ao afirmar que, como órgão subsidiário, os atos da missão são imputáveis à Organização:

Como órgão subsidiário das Nações Unidas, um ato praticado por uma força de manutenção da paz é, em princípio, imputável à Organização e, se cometido em violação a uma obrigação internacional, acarreta a responsabilidade internacional da Organização e sua obrigação de reparar os danos. O fato de tal ato ter sido praticado por membros de um contingente militar nacional integrante da operação de manutenção da paz não afeta a responsabilidade internacional das Nações Unidas perante Estados terceiros ou indivíduos.³⁰²

Essa posição afasta a concepção de que a ONU atuaria meramente como um “coordenador político” das tropas nacionais. Ao contrário, a existência de uma cadeia de comando institucional, de regras operacionais comuns e de um mandato internacional confere à missão identidade funcional própria, suficiente para caracterizá-la como órgão da Organização para fins de atribuição de conduta.

O trabalho da Comissão de Direito Internacional, nos comentários ao DARIO organizados pelo *Special Rapporteur* Giorgio Gaja, diz, ainda, que a atribuição das ações ou omissões de um “órgão” ou “agente” a uma Organização pode ser interpretado também para se referir a agentes ou órgãos que tenham sido cedidos por outro Estado,³⁰³ como é o caso das forças militares cedidas para as operações de paz. Nesse sentido, para analisar se - e em que medida - a responsabilidade é imputada à Organização, deve-se levar em consideração em que

³⁰¹ *Ibid*; Em manifestação oficial apresentada em 2004 à Comissão de Direito Internacional, o Assessor Jurídico das Nações Unidas afirmou que: “[E]ssa tem sido, contudo, a posição firmada há muito tempo pelas Nações Unidas no sentido de que as forças colocadas à disposição da Organização são ‘transformadas’ em um órgão subsidiário das Nações Unidas e, como tal, acarretam a responsabilidade da Organização, assim como qualquer outro órgão subsidiário, independentemente de o controle exercido sobre todos os aspectos da operação ter sido, de fato, ‘efetivo’.” (tradução própria). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Responsibility of International Organizations: comments and observations received from international organizations*. Documento da ONU A/CN.4/637 and Add.1. Nova York: United Nations, 2011, p. 150, para. 3

³⁰² COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations*. 3 maio 2004. Documento ONU A/CN.4/545, p. 28, para 3. Texto original: “As a subsidiary organ of the United Nations, an act of a peacekeeping force is, in principle, imputable to the Organization, and, if committed in violation of an international obligation, entails the international responsibility of the Organization and its liability in compensation. The fact that any such act may have been performed by members of a national military contingent forming part of the peacekeeping operation does not affect the international responsibility of the United Nations vis-à-vis third States or individuals”; COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. art. 7, para. 9;

³⁰³ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. art 6, para. 6;

extensão ela detém controle efetivo do pessoal cedido,³⁰⁴ conforme trazido no artigo 7 do DARIO. De acordo com os trabalhos da CDI, a atribuição deve ser baseada no controle factual, e não se basear apenas numa autoridade formal ou normativa,³⁰⁵ que exige uma avaliação de todas as circunstâncias factuais e contextuais de cada caso.³⁰⁶

No caso das operações de paz, ainda que o Estado contribuinte mantenha jurisdição criminal sobre seus agentes, estes atuam sob a bandeira e controle da ONU, que detém, ao menos num primeiro momento, controle sobre as tropas,³⁰⁷ vez que os Estados, através dos MoU, cedem os poderes de comando para a Organização.³⁰⁸ A aplicação do critério do controle efetivo foi objeto de intenso debate jurisprudencial, notadamente nos casos *Behrami e Behrami v. France* e *Saramati v. France, Germany and Norway*, julgados pela Corte Europeia de Direitos Humanos.³⁰⁹ Nessas decisões, a Corte adotou o critério da “autoridade e controle últimos” do Conselho de Segurança, atribuindo os atos à ONU pelo fato de a missão ter sido autorizada sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.³¹⁰

Nesse sentido, como a atribuição de conduta deve ser determinada à luz do grau de controle efetivo exercido pela Organização sobre a conduta em questão, admite-se a possibilidade de reconhecimento de atribuição e responsabilidade compartilhadas pela mesma ocorrência tanto à ONU quanto ao Estado contribuinte de tropas, na medida em que cada um tenha exercido controle relevante sobre os agentes envolvidos.³¹¹ A análise da

³⁰⁴ Ibid. Ver também: PALCHETTI, Paolo. *International Responsibility for Conduct of UN Peacekeeping Forces: the question of attribution*. Sequência, n. 70, Jun. 2015. Disponível em: Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/yBTptN5nJP5JVfFmpZcDbkP/>.

³⁰⁵ Ibid, art 7, para. 4

³⁰⁶ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 201; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 254-256;

³⁰⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Military Manual*. op. cit.

³⁰⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Revised draft model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*. op. cit.

³⁰⁹ CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 254; PIETRO, Pustorino. The Control Criterion between Responsibility of States and Responsibility of International Organizations. In: VIRZO, INGRAVALLO. *Evolutions in the Law of International Organizations*, v. 54. Leiden: Koninklijke Brill, 2015, p. 413. KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit, p. 319.

³¹⁰ Essa abordagem foi questionada pela própria CDI, ao dizer que é necessário fazer uma diferenciação entre autorização normativa com controle operacional efetivo. Ver: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. Art. 7. Sobre o tema, ver também: CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 256; GAJA, Giorgio. *ARTICLES ON THE RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS*. op. cit.; VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 111; LARSEN, Attribution of Conduct in Peace Operations: The ‘Ultimate Authority and Control’ Test. In: *European Journal Of International Law*, 2008, p. 522;

³¹¹ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. art. 48; CHEN, Y. *Attribution, causation and responsibility of international*

responsabilidade compartilhada não é objeto central deste trabalho, mas pode permitir refletir de maneira mais fiel a complexa realidade operacional das missões de paz e evitar lacunas de responsabilidade que poderiam comprometer a proteção das vítimas.

Além disso, faz-se necessário ressaltar que, nos termos do Artigo 8 do DARIO, a conduta de um órgão ou agente de uma organização internacional será atribuída à organização mesmo quando exceder a autoridade conferida ou contrariar instruções (“conduta *ultra vires*”), desde que o agente atue em sua capacidade oficial e no âmbito das funções gerais da organização.³¹² Essa disposição é particularmente relevante no contexto das missões de paz, nas quais muitas das violações mais graves (como a exploração e o abuso sexual) são expressamente proibidas pelas normas internas da ONU.³¹³ Ainda assim, tais condutas ocorrem no contexto do serviço oficial e se valem da posição de autoridade conferida pela missão. A aplicação do Artigo 8 impede que a Organização se exima de responsabilidade com base no argumento de que o comportamento foi desviante ou não autorizado, reforçando a coerência do regime de responsabilidade internacional das organizações.

À luz do exposto, pode-se concluir que a conduta praticada no contexto das operações de paz é, em regra, suscetível de atribuição às Nações Unidas, vez que tais missões constituem órgãos subsidiários da Organização e na medida em que atuam sob seu controle e comando institucionais. As violações de normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Direito Internacional Humanitário cometidas por pessoal das missões (inclusive por meio de ações *ultra vires*) configuram, portanto, atos internacionalmente ilícitos, nos termos do regime geral de responsabilidade internacional das organizações internacionais. Essas violações não apenas engajam a responsabilidade jurídica da

organizations. op. cit. p. 81-86; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 260. Ver também: VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 200; PIETRO, Pustorino. *The Control Criterion between Responsibility of States and Responsibility of International Organizations*, op. cit. p. 421; KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit. p. 323; PALCHETTI, Paolo. *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: The 2014 Judgment of the District Court in the Mothers of Srebrenica Case*. *Netherlands International Law Review*, p. 279-294, 2015; MELO, R. F. *O regime de responsabilidade de Organizações Internacionais e a atribuição de conduta em missões de paz no caso das "Mães de Srebrenica"*. In: LIMA, L. ROCHA, A. *Cadernos de Direito Internacional*. v. II, 2022, p. 409-436

³¹² COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. op. cit. art. 8; KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. op. cit. p. 321; CHEN, Y. *Attribution, causation and responsibility of international organizations*. op. cit. p. 67; PALCHETTI, Paolo; CANNIZZARO, Enzo. *Ultra vires acts of International Organizations*. In: *Research Handbook on the Law of International Organizations*. Edward Elgar Publishing, 2011.

³¹³ CHINKIN, *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 262-263

Organização, como também fazem surgir o correspondente dever de reparação pelos danos causados às vítimas.³¹⁴

A responsabilização da ONU impõe, dessa forma, a necessidade de mecanismos efetivos de implementação dessa responsabilidade. Contudo, haja vista a imunidade jurisdicional da Organização, tais mecanismos desenvolveram-se de forma particular. Assim, antes de examinar quais os mecanismos oferecidos pela Organização, impõe-se a necessidade de analisar a obrigação de desenvolver tais meios alternativos adequados de solução de controvérsia.

1.4. Imunidade da ONU, o direito das vítimas ao acesso à justiça e a um recurso efetivo, e a obrigação de oferecer meios alternativos adequados

Tendo sido analisada a possibilidade de atribuição das condutas praticadas no contexto de missões de paz à Organização das Nações Unidas, e, conseqüentemente, a incidência do regime de responsabilidade internacional previsto nos DARIO, impõe-se examinar a implementação dessa responsabilidade à luz da imunidade jurisdicional da ONU. Se, nos termos do artigo 3 do DARIO, todo ato internacionalmente ilícito de uma organização internacional gera sua responsabilidade, a imunidade jurisdicional da Organização interfere diretamente nessa dimensão procedimental da responsabilidade, razão pela qual sua análise é indispensável antes do exame dos mecanismos internos existentes.

A imunidade jurisdicional das Nações Unidas encontra fundamento no Artigo 105 da Carta das Nações Unidas³¹⁵ e na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1946, cujo artigo II, seção 2, estabelece que a Organização gozará de imunidade de jurisdição em relação a qualquer forma de processo judicial interno, salvo renúncia expressa.³¹⁶ Trata-se de uma imunidade concebida sob a lógica do funcionalismo, para

³¹⁴ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries*. art. 31

³¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta da ONU*. op. cit. Art. 105

³¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*. Aprovada pela Assembleia Geral em 13 de fevereiro de 1946. Nova Iorque: Nações Unidas, 1946. Sobre o tema, ver também: JENKS, C. W. *International immunities*. Londres: Stevens, 1961; AHLUWALIA, K. *The legal status, privileges and immunities of the specialized agencies of the United Nations and certain other international organizations*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1964; BEKKER, P. H. F. *The legal position of intergovernmental organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities*. Londres: Martinus Nijhoff, 1994; MILLER, A. The privileges and immunities of the United Nations. In: *International Organizations Law Review*, Leiden, v. 6, p. 7–115, 2009;

garantir a independência da Organização frente a ordens jurídicas domésticas e prevenir interferências em seu mandato para assegurar a autonomia institucional.³¹⁷ No caso das missões de paz, essa imunidade é assegurada também no Artigo III do *Model SOFA*, que garante a aplicação da Convenção às operações e, assim, sua autonomia no terreno.³¹⁸

Contudo, ainda que concebida como instrumento destinado a preservar a independência institucional da ONU, essa imunidade também opera, na prática, como mecanismo de fechamento do sistema jurisdicional externo na prática internacional.³¹⁹ Uma questão que surge é observada nos casos em que as violações de direitos humanos ocorridas ficam sob o “escudo da imunidade”, gerando um déficit à proteção jurídica para indivíduos afetados por suas condutas.³²⁰

Assim, no contexto das operações de paz, caracterizadas por presença territorial intensa, exercício de funções administrativas e uso da força nas hipóteses autorizadas, a aplicação dessa imunidade pode produzir efeitos particularmente sensíveis. Ao excluir, em regra, a possibilidade de tutela judicial de indivíduos mesmo em casos envolvendo graves violações de direitos humanos ou do direito internacional humanitário,³²¹ limita-se o acesso de indivíduos a instâncias adjudicatórias independentes, o que leva a uma possível restrição ao seu direito ao acesso à justiça e a um recurso efetivo.

O acesso à justiça e a um recurso efetivo é um direito humano fundamental, encontrando respaldo nos principais instrumentos internacionais e no direito costumeiro.³²² A

³¹⁷ KLABBERS. *An Introduction to International Organizations Law*. op. cit. p. 134; REINISCH, A. Privileges and immunities. In: KLABBERS, J.; WALLEND AHL, Å. (eds.). *Research handbook on the law of international organizations*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2011. p. 132–156; REINISCH, A. (ed.). *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*. Oxford: Oxford University Press, 2013; REINISCH, August (ed.). *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

³¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations*. op. cit. Artigo III

³¹⁹ KLABBERS. *An Introduction to International Organizations Law*. op. cit. p. 134; REINISCH, August. *International Organizations before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 311

³²⁰ Ibid; SINGER, Michael. Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns. In: *Virginia Journal of International Law*, Charlottesville, v. 36, p. 53-165, 1995.

³²¹ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands*: Application no. 65542/12. Estrasburgo, 11 jun. 2013.

³²² FERSTMAN. *International Organizations and the Fight for Accountability: The Remedies and Reparations Gap*. Oxford: Oxford University Press, 2017; GULATI. *Access to Justice and International Organisations: Coordinating Jurisdiction between the National and Institutional Legal Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022; HENQUET. *The Third-Party Liability of International Organisations: Towards a “Complete Remedy System” Counterbalancing Jurisdictional Immunity*. Leiden: Brill Nijhoff, 2023; JOHANSEN. *The Human Rights Accountability Mechanisms of International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020; SCHMITT. *Access to Justice and International Organizations: The Case of Individual Victims of Human Rights Violations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu Artigo 8º, estabelece que "toda pessoa tem direito a recurso efetivo perante os tribunais nacionais competentes contra atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei". Assim, o direito a um recurso efetivo pela violação sofrida é uma parte indispensável das garantias trazidas pelo DIDH,³²³ que não se restringe à compensação monetária, incluindo, também, medidas de não repetição atingidas por meio de mudanças estruturais.³²⁴

Nesse sentido, a implementação de uma responsabilidade efetiva não se limita à investigação dos fatos; ela exige a tríade composta por investigação, responsabilização e reparação integral à vítima.³²⁵ Dessa forma, a questão da disponibilidade de mecanismos para responsabilização de uma Organização Internacional é uma questão, também, de Direitos Humanos.³²⁶ Nesse sentido, jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, notadamente no caso *Waite and Kennedy v. Alemanha*, estabeleceu o critério da "proteção equivalente".³²⁷ Segundo esse teste, a imunidade de uma organização internacional perante tribunais domésticos só é admissível se a organização oferecer "vias alternativas de solução de controvérsias" que garantam um nível de proteção de direitos fundamentais equivalente ao oferecido pelos tribunais nacionais.³²⁸

Diante deste cenário, a impossibilidade de submeter Organizações Internacionais, de modo geral, à jurisdição de tribunais torna necessária a construção de mecanismos alternativos destinados a lidar com disputas envolvendo terceiros, inclusive indivíduos afetados por atos da própria Organização.³²⁹ Como consequência, os mecanismos internos da

³²³ CHINKIN, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, op. cit. p. 289; SHELTON, D. *Remedies in International Human Rights Law*. 3ª ed. Oxford: Oxford UP, 2015;

³²⁴ CHINKIN, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, op. cit. p. 269; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*: Rashida Manjoo. UN Doc. A/HRC/14/22. Nações Unidas, 23 abr. 2010.

³²⁵ COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. *General Comment No. 31*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004.

³²⁶ REINSCH, *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit. p. 276

³²⁷ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of Waite and Kennedy v. Germany*: Application no. 26083/94. Estrasburgo, 18 fev. 1999.

³²⁸ REINSCH, *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit. p. 232; REINISCH, August; WEBER, Ulrike Alice. In the Shadow of Waite and Kennedy: The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement. In: *International Organizations Law Review*, Leiden, v. 1, p. 59-110, 2004.

³²⁹ REINISCH, August. *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit. p. 91-93. Ver também: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Report of the International Law Commission: Seventy-fourth session*. UN Doc. A/78/10. Nova York: Nações Unidas, 3 nov. 2023. par. 48; REINISCH, August. *First report on the settlement of international disputes to which international organizations are parties*. UN Doc. A/CN.4/756. Genebra: Nações Unidas, 3 fev. 2023. (Relatório da Comissão de Direito Internacional); REINISCH, August. *Second report on the settlement of disputes to which international organizations are parties*. UN Doc. A/CN.4/766. Genebra: Nações Unidas, 1 mar. 2024. (Relatório da Comissão de Direito Internacional).

ONU a serem analisados no próximo Capítulo deixam de ser alternativas complementares e passam a constituir a principal via disponível para o tratamento de alegações de violação.

Mais especificamente, em questões de direito privado, a Convenção de 1946 busca mitigar esse efeito por meio do Artigo VIII, seção 29, ao prever a obrigação da ONU de estabelecer “modos apropriados de solução” para controvérsias de caráter privado.³³⁰ Ainda que o dispositivo não estabeleça um modelo único ou jurisdicional de resolução, ele consagra o princípio de que as imunidades da ONU não podem resultar em um vácuo absoluto de proteção jurídica.³³¹

Assim, a imunidade jurisdicional da ONU não elimina a responsabilidade internacional decorrente de condutas atribuíveis à Organização.³³² Por outro lado, ela reforça a necessidade de mecanismos internos capazes de implementar essa responsabilidade de forma compatível com as exigências do direito internacional. É nesse contexto que se insere o exame, no capítulo seguinte, dos mecanismos estabelecidos pelas Nações Unidas para cumprir e implementar sua responsabilidade como resposta às violações, os quais devem ser avaliados à luz dos parâmetros aqui delineados.

³³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*. op. cit. art. VIII, seção 29; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, op. cit. p. 289-290

³³¹ REINISCH, A. *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit. p. 242

³³² COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, Comentário ao art. 31.

CAPÍTULO 2 - MECANISMOS INTERNOS DE RESPOSTA ÀS VIOLAÇÕES DESENVOLVIDOS PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A constatação de que atos e omissões ocorridos no contexto das operações de paz podem ser atribuídos às Nações Unidas, nos termos do regime de responsabilidade internacional das Organizações Internacionais, impõe a necessidade de examinar de que modo a própria Organização responde, na prática, às violações de normas de DIDH e de DIH cometidas no terreno. Superada, no Capítulo anterior, a análise dos fundamentos normativos da atribuição de conduta e da configuração do ato internacionalmente ilícito, bem como da necessidade de estabelecimento de meios alternativos adequados para implementação de responsabilidade, este Capítulo analisa os mecanismos por meio dos quais a ONU reconhece, investiga, responde, administra e, em certa medida, busca reparar as consequências dessas violações. Ainda que exista, também, a possibilidade de tratar de demais mecanismos de implementação de responsabilidade por violações em missões de paz,³³³ este trabalho procura investigar, primordialmente, os mecanismos desenvolvidos pela própria Organização em sua arquitetura funcional interna.

Nesse sentido, a resposta institucional das Nações Unidas desenvolveu-se a partir de um conjunto fragmentado de instrumentos administrativos, políticos e funcionais, desenvolvidos progressivamente como resposta a crises operacionais e a falhas sistêmicas. A lacuna da Organização em aceitar e responder à sua responsabilidade prejudica diretamente sua legitimidade, credibilidade,³³⁴ e, conseqüentemente, o próprio sucesso de uma operação.³³⁵ Assim, os mecanismos analisados neste capítulo constituem, na prática, os principais meios de reação institucional às condutas atribuíveis à Organização, especialmente em razão de sua imunidade jurisdicional.³³⁶

³³³ Acerca de mecanismos externos à Organização para implementação de responsabilidade, ver: KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Organizations Law*. op. cit.; REINSCH, *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit.

³³⁴ DAUGIRDAS, K. Reputation and Responsibility of International Organizations. In: *European Journal of International Law*. v. 25, 2014, p. 991.

³³⁵ CHINKIN, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, op. cit., p. 269-270

³³⁶ SHAHID, Areesha. Peacekeeping Operations and accountability: International Humanitarian law and peacekeeping. *DLP Forum*, 18 maio 2022. Disponível em: <https://dlpforum.org/2022/05/18/peacekeeping-operations-and-accountability-international-humanitarian-law-and-peacekeeping/>; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, op. cit., p. 268

Conforme tratado no Capítulo anterior, a imunidade jurisdicional da Organização, quando analisada em relação ao direito ao acesso à justiça das vítimas, torna necessária a construção de mecanismos alternativos destinados a lidar com disputas envolvendo terceiros, inclusive indivíduos afetados por atos da própria Organização. Os instrumentos analisados neste Capítulo devem, portanto, ser compreendidos como meios funcionais de solução de controvérsias no âmbito de uma organização internacional dotada de imunidade. Eles constituem, na prática, o principal - e, muitas vezes, o único - espaço institucional no qual a ONU enfrenta as consequências de condutas atribuíveis a si própria em situações envolvendo alegações de violações de direitos.

De um lado, encontram-se mecanismos voltados ao reconhecimento institucional e político de falhas, a reformas institucionais e normativas, à produção de transparência e ao monitoramento político da conduta das missões, materializados sobretudo por meio de relatórios periódicos, *Boards of Inquiry* (missões de *fact finding*),³³⁷ procedimentos especiais e outros instrumentos de escrutínio interno. De outro, desenvolveu-se um conjunto de mecanismos operacionais de natureza predominantemente administrativa e disciplinar, centrados no tratamento de alegações individuais, na investigação de condutas e na responsabilização funcional de agentes, e, em alguns casos, na assistência das vítimas e na compensação pecuniária do dano. Assim, a divisão deste Capítulo se orienta, de um lado, à resposta dada pela Organização à comunidade internacional como um todo, e, de outro, à resposta dada à vítima individual da violação ocorrida.³³⁸

Com base nesses critérios, o Capítulo 2 estrutura-se da seguinte forma. Seção 2.1 examina os mecanismos institucionais de reconhecimento e monitoramento, com base numa lógica de *accountability* político-institucional. É dada ênfase aos relatórios do Secretário-Geral e da Assembleia Geral, na centralidade da agenda de proteção contra o abuso e exploração sexual no terreno, no papel do Conselho de Direitos Humanos, nas *Boards of Inquiry* e nos procedimentos especiais do sistema das Nações Unidas. A Seção 2.2, por sua vez, examina o tratamento das violações num prisma individual. Nota-se, neste ponto, que as Nações Unidas lidam com casos individuais de violações de duas formas principais: a

³³⁷ REINISCH, A. *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit. p. 267

³³⁸ "O direito a recursos e reparações (*law of remedies*) pode servir tanto a objetivos individuais quanto sociais, cujos propósitos subjacentes incluem a justiça corretiva, a dissuasão, a retribuição e a justiça restaurativa." ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*: Rashida Manjoo. UN Doc. A/HRC/14/22. Nações Unidas, 23 abr. 2010. par. 12; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, op. cit., p. 269

primeira, focando no combate aos chamados “atos de má conduta”, cuja atuação da ONU possui limites referentes à repartição de sua jurisdição com os Estados contribuintes de tropas, no caso de agentes militares; e a segunda numa forma de reparação individual ao dano sofrido, focado na solução de controvérsias com terceiros sob o prisma do direito privado. Por fim, a Seção aborda mecanismos ad hoc e experiências institucionais *sui generis* e excepcionais, em especial o *Human Rights Advisory Panel* e a figura do *Ombudsperson* no Kosovo, que tensionam de forma mais direta a lógica tradicional das imunidades da Organização. Finalmente, a Seção 2.3. analisa se os mecanismos desenvolvidos pela Organização são suficientes para a implementação de uma responsabilidade efetiva.

Ao mapear essas respostas internas, o Capítulo busca compreender a arquitetura normativa e institucional atualmente mobilizada pela ONU como modelo funcional diante de violações atribuíveis às suas missões de paz, oferecendo o substrato necessário para avaliar se tais mecanismos são capazes de satisfazer as exigências impostas pelo Direito Internacional.

2.1. *Accountability* política-institucional

A primeira série de respostas das Nações Unidas às violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário cometidas no contexto das operações de paz manifesta-se por meio de mecanismos institucionais voltados ao reconhecimento formal de falhas, à produção sistemática de informação e ao monitoramento político-administrativo da atuação das missões,³³⁹ que não se destinam, em regra, à concessão de reparações individuais. Ainda assim, desempenham papel central na estrutura interna de *accountability* da Organização, ao permitir a documentação de práticas ilícitas, o reconhecimento de erros durante operações, a identificação de padrões estruturais de violação e a formulação de respostas normativas e administrativas.

Esses mecanismos operam predominantemente no plano da *accountability* política, estando inseridos no funcionamento do Secretariado, do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral e, de forma complementar, do Conselho de Direitos Humanos. Sua relevância reside menos na imposição de sanções e mais na capacidade de romper o silêncio

³³⁹ DI RAZZA, Namie. *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. op. cit, p. 13; WHITE, Nigel. *The Law of International Organizations*. 3a. Ed. Manchester: Manchester University Press, 2017.

institucional, reconhecer falhas sistêmicas e produzir narrativas que moldam reformas futuras, práticas operacionais e expectativas normativas quanto à conduta das missões.

2.1.1. Monitoramento institucional geral da avaliação das missões por violações de direitos humanos e do direito humanitário

No plano geral da proteção dos direitos humanos, as Nações Unidas passaram, sobretudo a partir do final da década de 1990, a incorporar de forma progressiva a dimensão dos direitos humanos e do direito humanitário na avaliação de suas operações de paz e na arquitetura delas.³⁴⁰ Esse processo se deu sobretudo como resposta institucional a falhas operacionais graves, crises de legitimidade e pressões externas, em contextos nos quais foi superada a ideia de que a ONU atuaria como mero coordenador neutro das ações de Estados contribuintes.³⁴¹ Ao contrário, a proliferação desses instrumentos revela uma aceitação progressiva de que a Organização pode incorrer em responsabilidade por atos e omissões ocorridos no terreno, demandando mecanismos internos de controle, transparência e correção.

O primeiro marco relevante nesse processo de monitoramento e avaliação geral das missões foi o *Brahimi Report*,³⁴² elaborado em 2000 no contexto das falhas do sistema de segurança coletiva observadas principalmente na Somália, em Ruanda e na ex-Iugoslávia.³⁴³ O relatório reconheceu que operações de paz haviam sido dotadas de mandatos vagos, recursos insuficientes e expectativas incompatíveis com a realidade dos conflitos contemporâneos, o que comprometeu gravemente a proteção de civis e a credibilidade da Organização.³⁴⁴ Foram apresentadas um amplo conjunto de propostas de reforma e enfatizada, principalmente, a necessidade de que os mandatos das missões fossem claros, críveis e exequíveis, recomendação posteriormente endossada pelo próprio Conselho de Segurança.³⁴⁵

³⁴⁰ Ver tópico *supra* 1.2. Sobre o tema, ver também: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations peacekeeping operations: handbook on the protection of civilians*. New York: United Nations, 2015;

³⁴¹ HUNT et al. *UN Peace Operations and Human Rights: A Thematic Study*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2024.

³⁴² WHITE, Nigel D. *Keeping the Peace: the United Nations and the maintenance of international peace and security*. Manchester: Manchester University Press, 1993. p. 202; GRAY, Christine. *International Law and the Use of Force*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 307; GRAY, Christine. Peacekeeping after the Brahimi Report: is there a crisis of credibility for the UN?. In: *Journal of Conflict and Security Law*, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 267-288, 2001.

³⁴³ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 198

³⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations ("Brahimi Report")*, UN Doc. A/55/305. 21 de Agosto de 2000

³⁴⁵ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 217; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 1327*. 2000.

Ainda que muitas das propostas não tenham sido implementadas, vez que exigiam reformas estruturais do sistema das Nações Unidas,³⁴⁶ o *Brahimi Report* teve consequências relevantes para o *peacekeeping*. Ao insistir em mandatos “claros, críveis e realizáveis”, o Relatório reforça a lógica na qual a incapacidade estrutural da missão pode gerar consequências para a população civil. Sob essa ótica, a falha em prover recursos adequados expõe populações a riscos previsíveis e evitáveis, o que representa um ponto de inflexão ao tratar falhas operacionais como um problema sistêmico de responsabilidade institucional.³⁴⁷ A partir de então, consolidou-se a prática de o Secretário-Geral submeter relatórios periódicos e detalhados sobre a situação fática de cada missão, elevando o padrão de transparência, monitoramento e prevenção de riscos.

A segunda grande tentativa de reconfiguração ocorreu com a iniciativa *Peace Operations*, lançada em 2006, que culminou na adoção da *Capstone Doctrine (2008)*. Este instrumento sistematizou os princípios basilares das operações contemporâneas, incorporando expressamente a observância do DIDH e do DIH como pilares da atividade.³⁴⁸ Ao definir que a promoção dos direitos humanos é um objetivo intrínseco e que a legitimidade da missão está condicionada à sua capacidade efetiva de proteger civis, a ONU acaba por reconhecer que sua atuação no terreno é mas juridicamente vinculada, reforçando a necessidade de uma *accountability* no caso de descumprimento dessas normas.

Para além disso, a *Human Rights Due Diligence Policy (HRDDP)*, adotada formalmente pelo Secretário-Geral em 2011,³⁴⁹ também constitui um marco central na consolidação da resposta institucional das Nações Unidas às violações de direitos humanos associadas às operações de paz, principalmente em relação aos Estados contribuintes de tropas. A política parte do reconhecimento explícito de que a ONU pode incorrer em responsabilidade internacional quando presta apoio material, logístico, financeiro ou operacional a forças de segurança nacionais ou regionais que cometam violações graves de direitos humanos ou de Direito Internacional Humanitário,³⁵⁰ o que impõe à ONU o dever de avaliar riscos de violações de direitos humanos antes e durante o apoio a forças de segurança estatais ou não estatais.

³⁴⁶ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 199

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op. cit.

³⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human Rights Due Diligence Policy on United Nations Support to Non-United Nations Security Forces*. 2011. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2011-07-13/human-rights-due-diligence-policy>.

³⁵⁰ Ibid, para 1-5.

Um dos pontos principais da HRDDP é o reconhecimento de que a aderência a ela é importante para a manutenção da legitimidade e credibilidade da Organização, ao garantir o cumprimento de suas obrigações perante o Direito Internacional, reforçando a dimensão preventiva da *accountability* institucional.³⁵¹ Nesse sentido, a HRDDP estabelece um conjunto de obrigações procedimentais internas, exigindo, dentre outros, a realização de avaliações prévias de risco, o monitoramento contínuo da conduta das forças apoiadas, a adoção de medidas corretivas e, em última instância, a suspensão ou retirada do apoio em caso de violações persistentes.³⁵² Embora não crie mecanismos jurisdicionais nem direitos subjetivos diretamente exigíveis por indivíduos, a política internaliza parâmetros de direitos humanos na tomada de decisão operacional da ONU, funcionando como instrumento de prevenção, gestão de risco e reconhecimento institucional da exposição jurídica da Organização diante de condutas praticadas no terreno.

A relevância da HRDDP foi progressivamente reforçada pela prática dos órgãos políticos das Nações Unidas, em especial do Conselho de Segurança, que passou a incorporar expressamente a lógica da *due diligence* em direitos humanos em resoluções relativas a operações de paz com mandatos robustos.³⁵³ Resoluções como a Resolução 2098 (2013), referente à MONUSCO,³⁵⁴ e a Resolução 2149 (2014), que estabeleceu a MINUSCA na República Centro-Africana,³⁵⁵ condicionam explicitamente o apoio da ONU a forças nacionais ao respeito aos direitos humanos e ao cumprimento da HRDDP. Esse movimento sinaliza a transição da política de um instrumento administrativo interno para um padrão normativo, absorvido pelo Conselho de Segurança como critério de legitimidade da atuação operacional das missões.³⁵⁶ Assim, a HRDDP integra o conjunto de mecanismos institucionais por meio dos quais a ONU reconhece que sua atuação no terreno não é juridicamente neutra, reforçando a ideia de que a prevenção de violações e a mitigação de riscos constituem dimensões essenciais das operações de paz.³⁵⁷

³⁵¹ Ibid, para. 3

³⁵² Ibid, Parte III

³⁵³ WHITE. Protecting Human Rights in UN Peacekeeping: Operationalising Due Diligence and Accountability. In: *King's Law Journal*, vol. 34, n. 3, 2023, 463–487

³⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 2098 (2013)*, de 28 de março de 2013

³⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 2149 (2014)*, de 10 de abril de 2014.

³⁵⁶ WHITE, D. In Search of Due Diligence Obligations in UN Peacekeeping Operations: Identifying Standards for Accountability. In: *Journal of International Peacekeeping*. Vol. 23, 2020, p. 203-222;

³⁵⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human Rights Due Diligence Policy on UN Support to Non-United Nations Security Forces: Guidance Note*. 2015

Posteriormente a essas iniciativas, outros procedimentos institucionais aprofundaram a lógica de reconhecimento de responsabilidade pela Organização. Um dos maiores exemplos é o Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO), de 2015. O HIPPO foi estabelecido pelo Secretário-Geral em 2015,³⁵⁸ e teve como resultado final o Relatório o título *Uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*,³⁵⁹ representou um marco na reflexão institucional da ONU ao reconhecer expressamente que falhas estruturais das missões (incluindo mandatos excessivamente ambiciosos, recursos inadequados e deficiências de liderança) haviam contribuído para a incapacidade da Organização de proteger civis e prevenir atrocidades em contextos como Sudão do Sul, Congo e Mali.³⁶⁰ Assim como em iniciativas anteriores, o HIPPO adotou uma abordagem explicitamente centrada nas pessoas (“*people-centred peacekeeping*”),³⁶¹ afirmando que a legitimidade das operações depende diretamente de sua capacidade de promover os direitos humanos no terreno, inclusive por meio da prevenção de abusos cometidos por seu próprio pessoal.³⁶²

Do ponto de vista da *accountability* institucional, o HIPPO avançou ao afirmar que a proteção de civis e o respeito aos direitos humanos não deveriam ser tratados como componentes acessórios ou setoriais do mandato, mas como critérios transversais de avaliação da atuação das missões.³⁶³ O Relatório recomendou, nesse sentido, o fortalecimento das seções de direitos humanos nas missões, a integração sistemática da análise de riscos de violações nos processos de planejamento e tomada de decisão, bem como a consolidação de mecanismos internos de monitoramento e reporte ao Secretário-Geral e ao Conselho de Segurança.³⁶⁴

Além disso, o HIPPO enfatizou que a credibilidade das operações de paz exige respostas institucionais claras diante de abusos cometidos por agentes da ONU, vinculando-a à necessidade de transparência, responsabilização e reparação às vítimas.³⁶⁵ Ao fazê-lo, o

³⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*. UN Doc. A/70/95-S/2015/446, 17 jun. 2015.

³⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Uniting our strengths for peace: politics, partnership and people: report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. 2015

³⁶⁰ *Ibid*, para. 24

³⁶¹ *Ibid*, para 37; 59-61

³⁶² *Ibid*, para. 30.

³⁶³ *Ibid*, para. 83.

³⁶⁴ *Ibid*, para.105

³⁶⁵ *Ibid*, para. 36

Painel contribuiu para reforçar o reconhecimento, no plano político-institucional, de que a ONU não apenas exerce autoridade no terreno, mas também deve assumir responsabilidade pelas consequências jurídicas de sua atuação, consolidando uma compreensão maior da relação entre *peacekeeping*, direitos humanos e responsabilidade internacional.

Essa preocupação com o monitoramento da atuação das missões sob a ótica dos direitos humanos também se refletiu em documentos mais operacionais, como o relatório *Public Reporting on Human Rights by United Nations Peace Operations: Good Practices, Lessons Learned and Challenges*,³⁶⁶ que sistematiza boas práticas e desafios relacionados à produção de relatórios públicos por missões de paz. Diferentemente de documentos voltados à reforma estrutural do *peacekeeping*, este documento elaborado conjuntamente pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e pelo Departamento de Operações de Paz incide diretamente sobre a prática cotidiana das missões, sistematizando a elaboração de relatórios públicos de direitos humanos como parte integrante essencial de seus mandatos.³⁶⁷ Ao fazê-lo, o documento reconhece explicitamente que a produção e divulgação de informações (*public reporting*) sobre violações no terreno - inclusive as atribuíveis à Organização - não constitui mera atividade acessória ou discricionária, mas um instrumento institucional de proteção de civis e prevenção de atrocidades,³⁶⁸ além de aumentar a visibilidade e credibilidade da missão.³⁶⁹

O relatório parte da constatação de que, a partir dos anos 2000, a maioria das operações multidimensionais passou a incorporar componentes de direitos humanos com mandato expresso para monitorar violações³⁷⁰ e são estes componentes que redigem a situação de direitos humanos de qualquer relatório interno ou público preparado pela missão.³⁷¹ Em

³⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Public Reporting on Human Rights by United Nations Peace Operations: Good Practices, Lessons Learned and Challenges*. Novembro de 2017.

³⁶⁷ Ibid, para. 23.

³⁶⁸ Ibid, para. 29-36

³⁶⁹ Ibid, para. 39

³⁷⁰ Desde a missão UNAMSIL, em Serra Leoa, estabelecida em 1999, o Conselho de Segurança passou a estabelecer nos mandatos a obrigação de cada operação de paz de proteger civis e monitorar direitos humanos explicitamente em seus mandatos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 1270 (1999) estabelecendo a UNAMSIL*; SYALL, Allsha. *Striving for Peace: Addressing Human Rights Challenges in UN Peacekeeping Operations*. 2024, p. 25-26; KATAYANAGI, Makoto UN Peacekeeping and Human Rights. In: GENSER, UGARTE (eds.), *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 12

³⁷¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Memorandum of Understanding between the Office of the High Commissioner for Human Rights and the Department of Peacekeeping Operations*. 22 de novembro de 2002; HANNUM, Hurst. Human Rights in Conflict Resolution: The Role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding. In: *Human Rights Quarterly*. v. 28, n. 1, Fevereiro de 2006, p. 1-85

2011, foi estabelecida a *Public Policy on Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*, com o objetivo de guiar a maneira como os direitos humanos devem ser integrado nas operações, incluindo o estabelecimentos dos *Human Rights Components*.³⁷² Assim, o relatório de 2017 reafirmou a importância desses componentes, responsáveis primordiais pelo *public reporting* de direitos humanos nas missões. Atualmente, as Seções de Direitos Humanos (*Human Rights Components*) de cada missão são instâncias vinculadas ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos³⁷³ e completamente integrada ao mandato da operação,³⁷⁴ com a atribuição de “monitorar, investigar e reportar violações de direitos humanos”³⁷⁵

Nesse contexto, o *public reporting* é apresentado como meio de dar visibilidade a padrões estruturais de abusos, alertar precocemente sobre riscos de escalada da violência e informar os órgãos políticos das Nações Unidas, em especial o Conselho de Segurança, sobre dinâmicas relevantes no terreno.³⁷⁶ Assim, a publicidade dessas informações desempenha função preventiva e função institucional interna, ao demonstrar que a Organização está ciente das violações e pretende agir em relação a elas.³⁷⁷

2.1.2. Mecanismos institucionais de reconhecimento de responsabilidade em operações específicas

Para além dos mecanismos de reconhecimento de responsabilidade institucional e produção de informação de forma geral das missões, alguns instrumentos foram estabelecidos em missões específicas, nas quais foram demonstrados casos de graves violações de direitos humanos, como comissões de inquérito (*Boards of Inquiry*) e painéis independentes, geralmente acionados em resposta a falhas operacionais graves ou a crises de legitimidade envolvendo missões específicas. Esses mecanismos não têm natureza judicial, mas desempenham papel no reconhecimento de responsabilidade institucional e na formulação de

³⁷² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Public Policy on Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*. Setembro de 2011

³⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN Peacekeeping: Promoting human rights*. United Nations Peacekeeping. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/promoting-human-rights>>; UDDIN. *Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. op. cit. p. 9

³⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Decisão N. 2005/24 do Secretário Geral*. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Role of United Nations human rights components in peace operations*. Report of the Secretary-General, A/55/305–S/2000/809, 21 Aug. 2000;

³⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN Peacekeeping: Promoting human rights*. op. cit.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*. op. cit.

³⁷⁶ *Ibid*, para. 5; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual on Human Rights Monitoring*. 2011.

³⁷⁷ *Ibid*, para. 17.

propostas de reforma,³⁷⁸ sendo também um mecanismo de resposta da Organização à sua responsabilidade institucional por violações de direitos no contexto das missões.

Inicialmente, as *Boards of Inquiry* (BoIs) são órgãos *ad hoc* instituídos para examinar incidentes graves ou excepcionais ocorridos no contexto das operações de paz, tais como mortes de civis, uso indevido da força, colapso de proteção de populações ou falhas operacionais relevantes.³⁷⁹ Nesse sentido, as *Boards of Inquiry* (que podem ser compreendidas como missões de *fact finding*),³⁸⁰ administradas pelo *Department of Operational Support* (DOS),³⁸¹ não têm como foco primário a responsabilidade disciplinar individual, mas a avaliação factual e institucional do incidente, com vistas a identificar lacunas institucionais e eventuais recomendações operacionais.³⁸²

Exemplos relevantes de BoI podem ser encontrados no Mali, em resposta ao Massacre Ogossagou de 2019,³⁸³ e no Sudão do Sul, para investigar os incidentes em Malakal em 2016.³⁸⁴ Contudo, ainda que BoIs tenham potencial de fornecer uma forma de *accountability* institucional, ao recomendar melhorias no sistema da Organização e servir como base para ação administrativa, elas têm recursos e capacidade limitada pela falta de recursos de *enforcement* para a implementação de suas recomendações.³⁸⁵

Além disso, destaca-se também como mecanismos empregados em operações de paz específicas os painéis independentes e procedimentos especiais, como os empregados na situação em Ruanda, Srebrenica, e no Haiti. Apresentado pelo então Secretário Geral em

³⁷⁸ DI RAZZA, Namie. *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. 2020. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/POC-Accountability-System-Final.pdf>>. p. 21

³⁷⁹ DI RAZZA, Namie. *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. op. cit; SYALL. *Striving for Peace: Addressing Human Rights Challenges in UN Peacekeeping Operations*. op. cit

³⁸⁰ REINISCH, A. *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit. p. 267

³⁸¹ DI RAZZA, Namie. *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. op. cit.

³⁸² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Operational Support. *Standard Operating Procedure: Boards of Inquiry*. Junho de 2020

³⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 885 (1993)*. UN Doc. S/RES/885, de 16 nov. 1993.

³⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Note to Correspondents - Board of Inquiry Report on Malakal*. 5 ago. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2016-08-05/note-correspondents-board-of-inquiry-report-malakal>; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Note to Correspondents on the Special Investigation and UNHQ Board of Inquiry into the violence in the UNMISS Protection of Civilians site*. 21 jun. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/former-secretary-general/notes-correspondents/2016-06-21/note-correspondent-s-the-special-investigation-and-unhq-board-of-inquiry-the-violence-the-unmiss-protection-of-civilians-site-february>

³⁸⁵ DI RAZZA, Namie. *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. op. cit. p. 22

1999, o *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*,³⁸⁶ também chamado de “Carlsson Report”, foi produzido cinco anos após o genocídio em Ruanda, após severas críticas à atuação da UNAMIR, principalmente em relação à omissão deliberada diante de informações claras sobre o risco corrido pela população.

Assim, com o objetivo de investigar a responsabilidade da instituição pelas falhas da missão, o relatório concluiu que a incapacidade da UNAMIR de prevenir ou mitigar o genocídio não decorreu de erros pontuais, mas sim de falhas sistêmicas da Organização. Mais especificamente, o relatório concluiu que a ONU tinha informações claras e antecipadas sobre o risco iminente de genocídio, falhou em agir sobre essas informações, interpretou de forma excessivamente restritiva o mandato da UNAMIR e o princípio da imparcialidade,³⁸⁷ representando uma “falha do sistema das Nações Unidas como um todo”³⁸⁸ (tradução própria).

O relatório é, portanto, uma demonstração de reconhecimento de responsabilidade institucional na violação de direitos humanos pela Organização durante operações de paz, rompendo com a narrativa de que a ONU teria sido apenas uma testemunha dos ocorridos, mas sim que ela dispunha de informações suficientes sobre a iminência das atrocidades, mas falhou em adaptar o mandato, reforçar os meios disponíveis ou agir de forma tempestiva para prevenir os massacres.³⁸⁹ Foram identificados problemas sistêmicos, como ausência da análise adequada de riscos de direitos humanos,³⁹⁰ fragmentação de liderança entre órgãos da ONU e inadequação do então modelo de *peacekeeping*.³⁹¹

Poucos meses depois, o *Report of the Secretary General pursuant to the General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*³⁹² foi apresentado à Assembleia Geral, referente ao massacre ocorrido na região em 1995. Tendo sido solicitado pela Assembleia Geral por meio da resolução A/53/35,³⁹³ o documento buscou analisar de forma abrangente a atuação da UNPROFOR e das estruturas decisórias da ONU no contexto do massacre, e sua principal conclusão foi o reconhecimento de que a Organização falhou em cumprir o mandato

³⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*. Relatório do Secretário-Geral, Doc. A/54/549. Nova York, 1999

³⁸⁷ Ibid, p. 30-50

³⁸⁸ Ibid, p. 51

³⁸⁹ Ibid.

³⁹⁰ Ibid, p. 42-43

³⁹¹ Ibid, p. 39-41

³⁹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*. UN Doc. A/54/549. 15 de novembro de 1999.

³⁹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução A/53/35*. 1999

de proteção associado à designação de Srebrenica como “zona de segurança”³⁹⁴ pelo Conselho de Segurança.

O texto assume uma linguagem de reconhecimento de responsabilidade institucional, ao afirmar que a tragédia não poderia ser atribuída a uma decisão individual ou a um agente isolado, mas sim a uma cadeia de decisões políticas, militares e administrativas tomadas no âmbito da ONU. Nesse sentido, o relatório identifica múltiplos níveis de falha: a adoção de mandatos ambíguos e pouco alcançáveis, a relutância dos Estados-membros em prover recursos adequados, a fragmentação da cadeia de comando na operação, e a hesitação na tomada de medidas para impedir as violações contra a população civil.³⁹⁵

O relatório representa, portanto, mais um marco na consolidação de uma *accountability* política na Organização, baseada no reconhecimento público de falhas e na proposição de reformas estruturais.³⁹⁶ Nesse sentido, ele não opera como um mecanismo de solução de controvérsias individuais, mas como uma forma de responsabilização institucional que, em conjunto com o relatório do painel independente sobre Ruanda, também foi propulsor de mudanças institucionais no modelo de *peacekeeping*, como os mencionados *Brahimi Report* e *Capstone Doctrine*.

Para além disso, o caso do surto de cólera no Haiti constitui um dos exemplos mais emblemáticos da forma pela qual mecanismos institucionais do sistema das Nações Unidas - em especial o Conselho de Direitos Humanos - podem operar como catalisadores de mudanças institucionais. No caso, comunicações e relatórios de especialistas em direitos humanos foram fundamentais para reforçar a narrativa de violação dos direitos à vida e à saúde, contribuindo para o reconhecimento institucional posterior da necessidade de medidas de reparação.³⁹⁷

Ainda que tenha havido a comprovação de que o surto de cólera tenha sido iniciado pela chegada dos *peacekeepers* ao país,³⁹⁸ o cenário que se desenhou após essa constatação foi de anos de negativa formal de tratamento das denúncias por parte do Secretariado, que classificava as reclamações das vítimas como *not receivable* com base nas imunidades da

³⁹⁴ Ibid, para. 45-51

³⁹⁵ Ibid, parte XI.

³⁹⁶ Ibid, para. 498-506

³⁹⁷ CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. p 299

³⁹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti*. 2011; FIGUEROA, *Peacekeeping in Haiti: Successes and Failures*. op. cit.; LANTAGNE, Daniele; NAIR, G. Balakrish; LANATA, Claudio F.; CRAVIOTO, Alejandro. The Cholera outbreak in Haiti: where and how did it begin? In: *CHOLERA Outbreaks*. Berlim: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013. p. 1-22.

ONU e na caracterização do episódio como questão de política pública - o que excluía a aplicabilidade do artigo 29 da Convenção sobre Imunidades e Privilégios.³⁹⁹ Nesse sentido, foi por meio da pressão exercida pelos *Special Rapporteurs* do Conselho de Direitos Humanos que se deu uma inflexão discursiva e institucional no âmbito da Organização.⁴⁰⁰

Esse processo culminou no discurso do Secretário-Geral à Assembleia Geral, em setembro de 2016, no qual foi reconhecida, pela primeira vez de forma explícita, a “responsabilidade moral” das Nações Unidas pelo surto de cólera no Haiti, acompanhada do anúncio de um pacote de medidas destinadas a assistir as populações mais afetadas.⁴⁰¹ Em dezembro do mesmo ano, o então Secretário-Geral Ban Ki-moon formalizou esse posicionamento ao apresentar à Assembleia Geral o chamado *new approach to Haiti*,⁴⁰² no qual pediu desculpas ao povo haitiano por a Organização “não ter feito o suficiente” para prevenir e conter a epidemia, afirmando o “dever moral” da ONU de agir, sem relacioná-lo à responsabilidade jurídica ou à obrigação de reparações individuais. O novo enfoque incluiu, entre outros elementos, um programa comunitário concebido em consulta com vítimas e comunidades afetadas, descrito como uma expressão concreta do arrependimento institucional pelo sofrimento causado.⁴⁰³

Do ponto de vista jurídico, contudo, esse reconhecimento permaneceu cuidadosamente dissociado da linguagem da responsabilidade internacional, e do direito a um recurso efetivo, vez que o pacote anunciado carecia de inserção em um marco jurídico de reparações por violações de direitos humanos que permitisse avaliar a conformidade da atuação da ONU com o DIDH e submetê-la a padrões claros de *accountability*.⁴⁰⁴

³⁹⁹ Ibid, p. 300

⁴⁰⁰ ALSTON, Philip. *Extracting accountability: Special Rapporteurs and the United Nations' responsibility for cholera in Haiti*. New York University School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper n. 18-10, 2018.

⁴⁰¹ CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. 301

⁴⁰² THE GUARDIAN. *UN admits for first time that peacekeepers brought cholera to Haiti*. 1 dez. 2016. Disponível em:

<https://www.theguardian.com/world/2016/dec/01/un-admits-for-first-time-peacekeepers-brought-cholera-to-haiti>.

⁴⁰³ Ibid; ALSTON, Philip. *Extracting accountability: Special Rapporteurs and the United Nations' responsibility for cholera in Haiti*. op. cit

⁴⁰⁴ Ibid

2.1.3. A Política de Tolerância Zero e a centralidade institucional da agenda contra a exploração e o abuso sexual

Tendo sido analisadas os mecanismos institucionais de reconhecimento de violações e de *accountability* política num plano geral de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, esta subseção trata, especificamente, dos instrumentos desenvolvidos pela ONU para mitigar a ocorrência de abuso e exploração sexual (SEA) durante as operações, que passou, a partir dos anos 2000, a ser tratado não apenas como um problema de conduta individual, mas como uma falha sistêmica capaz de comprometer a legitimidade das operações de paz, a credibilidade normativa da Organização e sua autoridade na promoção e proteção dos direitos humanos.⁴⁰⁵

O desenvolvimento da política de tolerância zero ao abuso e à exploração sexual no âmbito das operações de paz representa, atualmente, o eixo mais visível e estruturado da resposta institucional das Nações Unidas às violações de direitos humanos cometidas no terreno,⁴⁰⁶ e seu combate ocupa a centralidade da atuação da Organização, sendo um dos eixos da agenda *Women, Peace and Security*⁴⁰⁷ do Conselho de Segurança. Desde o final da década de 1990,⁴⁰⁸ denúncias recorrentes em operações como a UNTAC no Camboja, a UNPROFOR

⁴⁰⁵ Sobre o tema, ver: DEFEIS, Elizabeth F. U.N. peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity. In: *Washington University Global Law Review*, v. 7, n. 2, 2008, p. 185–214; KANETAKE, Machiko. Whose zero tolerance counts? Reassessing a zero tolerance policy against sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers. In: *International Peacekeeping*, v. 17, n. 2, 2010, p. 200–214; CSÁKY, Corinna. *No one to turn to: the under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*. Londres: Save the Children UK, 2008

⁴⁰⁶ ROSQUE, PROENÇA. De Salvadores a Predadores: Um Estudo de Caso sobre a Responsabilização de Peacekeepers por Abuso e Exploração Sexual na MINUSTAH. In: *Revista Brasileira de Direito Internacional*. vol. 8, n. 2, p. 01-40. 2022

⁴⁰⁷ A agenda *Women, Peace and Security* (WPS) foi inaugurada no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas com a adoção da Resolução 1325 (2000), que reconhece o impacto desproporcional dos conflitos armados sobre mulheres e afirma a necessidade de sua participação plena e efetiva na prevenção de conflitos, na construção da paz e nos processos decisórios de segurança internacional. Desde então, a agenda WPS foi progressivamente desenvolvida por meio de resoluções subsequentes, que ampliaram o enfoque sobre violência sexual em conflitos armados, responsabilização, proteção de civis e integração de uma perspectiva de gênero nas operações de paz. Sobre o tema, ver: CHINKIN, Christine. *Women, Peace, and Security: A Human Rights Agenda?*, in BÚRCA (ed.), *Legal Mobilization for Human Rights*, Collected Courses of the Academy of European Law. Oxford, 2022

⁴⁰⁸ KENT, Vanessa. Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian aid workers: sexual exploitation and abuse. In: AOI, Chiyuki; CONING, Cedric de; THAKUR, Ramesh (ed.). *Unintended consequences of peacekeeping operations*. Tóquio: United Nations University Press, 2007. p. 44-66.; CANCIANI, L. *Protecting or Violating Human Rights? The case of sex abuse by peacekeepers and the impunity of UN personnel*. op. cit., p. 31

na Bósnia-Herzegovina e, posteriormente, a MONUC/MONUSCO na República Democrática do Congo evidenciaram o caráter estrutural dessas práticas.⁴⁰⁹

O marco normativo inicial dessa resposta institucional encontra-se no Boletim do Secretário-Geral ST/SGB/2003/13, que estabeleceu, de forma explícita, a política de tolerância zero ao abuso e à exploração sexual por funcionários civis, militares e policiais das Nações Unidas.⁴¹⁰ Elaborado diretamente em resposta às graves ocorrências de violações sexuais cometidas por agentes da paz contra a população na região da África Ocidental,⁴¹¹ o Boletim trouxe, pela primeira vez, as definições da Organização do que constitui “exploração sexual” e “abuso”.⁴¹²

Além disso, o documento definiu o SEA como violação grave dos padrões de conduta da Organização, incompatíveis com os propósitos da ONU, proibindo expressamente práticas como relações sexuais com menores de 18 anos, troca de favores sexuais por bens ou serviços e qualquer forma de exploração decorrente de assimetria de poder.⁴¹³ Ainda que concebido inicialmente como um instrumento de padronização disciplinar, o Boletim de 2003 inaugurou um processo mais amplo de reconhecimento institucional da responsabilidade da ONU pelas consequências desses atos e reconheceu sua ocorrência como risco institucional. Além de

⁴⁰⁹ KIMURA, Chisato. *Reevaluating the United Nations' response to sexual exploitation and abuse in peacekeeping operations*. Senior Honor Thesis, Maio 2022, p. 6; WESTENDORF, DOLAN-EVANS. Two decades of dealing with sexual exploitation and abuse in peacekeeping and aid. In: WESTENDORF, DOLAN-EVANS, *Sexual exploitation and abuse in peacekeeping and aid*, p. 6; VAHEDI, Luissa; STUART, Heather; ETIENNE, Stéphanie; LEE, Sabine; BARTELS, Susan A. Gender-stratified analysis of Haitian perceptions related to sexual abuse and exploitation perpetrated by UN peacekeepers during MINUSTAH. *Sexes*, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 216-243, jun. 2021; WILSON, Richard J.; HURVIZ, Emily S. Human rights violations by peacekeeping forces in Somalia. *Human Rights Brief*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 2-8, 2014; HUMAN RIGHTS WATCH. “The power these men have over us”: sexual exploitation and abuse by African Union forces in Somalia. [S. l.]: HRW, 8 set. 2014; KENT, Vanessa. Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: sexual exploitation and abuse. In: AOI, C.; CONING, C. de; THAKUR, R. (ed.). *Unintended consequences of peacekeeping operations*. Nova York: United Nations University Press, 2007. p. 44-66; NAIK, Asmita. *Opinion: global aid worker register to prevent abuse risks doing more harm than good*. Devex, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://www.devex.com/news/sponsored/opinion-global-aid-worker-register-to-prevent-abuse-risks-doing-more-harm-than-good-97628>

⁴¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Secretary-General's Bulletin: Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. UN Doc ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003.

⁴¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução A/57/306: Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa*. 15 de abril de 2003

⁴¹² De acordo com a seção 1 do Boletim: “o termo ‘exploração sexual’ significa qualquer abuso, efetivo ou tentado, de uma posição de vulnerabilidade, de uma relação de poder desigual ou de confiança, com fins sexuais, incluindo, mas não se limitando a, obtenção de vantagens de natureza monetária, social ou política decorrentes da exploração sexual de outrem. De forma semelhante, o termo ‘abuso sexual’ significa a intrusão física, efetiva ou ameaçada, de natureza sexual, seja mediante o uso da força, seja em condições desiguais ou coercitivas” (tradução própria)

⁴¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Secretary-General's Bulletin: Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. op. cit. Seção 3

definir condutas proibidas, o Boletim impõe obrigações de prevenção, reporte e cooperação institucional, estabelecendo que chefes da missão devem adotar medidas para prevenir a ocorrência de SEA, assegurar o encaminhamento adequado de denúncias e cooperar com as investigações conduzidas.⁴¹⁴

O Boletim, por si só, não estabelece novos mecanismos ou instrumentaliza concretamente essas recomendações, mas é um marco importante pois constitui a origem da Política de Tolerância Zero das Nações Unidas em relação ao abuso e exploração sexual cometidos por agentes de missões de paz,⁴¹⁵ que, ao menos num primeiro momento, teve sua atuação voltada principalmente a ações de prevenção, capacitação e formação de agentes.⁴¹⁶ Como reflexo direto ao estabelecimento da Política de Tolerância Zero, no ano seguinte de seu surgimento, foram recebidas pela Organização por volta de 150 denúncias de abuso e exploração sexual cometidos por membros da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (“MONUC”).⁴¹⁷

Em fortalecimento à atuação da ONU no combate a essas condutas, foi elaborado em 2005 o *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations Peacekeeping Operations* (“Relatório Zeid”), também como resposta institucional às omissões estruturais na resposta da Organização às ocorrências de SEA em operações,⁴¹⁸ principalmente após a ocorrência reiterada de violações sexuais na República Democrática do Congo.⁴¹⁹ O diagnóstico do Relatório Zeid é bem claro nesse sentido, ao reconhecer que as condutas comprometem a credibilidade institucional da Organização e revelam lacunas sistêmicas de responsabilização.⁴²⁰ O relatório procura também afastar a concepção dessas violações como episódios isolados de má conduta individual, e afirma que a inexistência de procedimentos claros de monitoramento, investigação e acompanhamento das respostas configurava uma deficiência institucional da ONU.⁴²¹

⁴¹⁴ Ibid. Seções 4 a 6

⁴¹⁵ ROSQUE, PROENÇA. *De Salvadores a Predadores: Um Estudo de Caso sobre a Responsabilização de Peacekeepers por Abuso e Exploração Sexual na MINUSTAH*. op. cit. p. 2

⁴¹⁶ Ibid

⁴¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UN Press. *Press briefing on sexual exploitation allegations related to UN mission in Democratic Republic of Congo*. 22 de novembro de 2004. Disponível em: <https://press.un.org/en/2004/lute041122.doc.htm>

⁴¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Relatório do Príncipe Zeid Ra’ad Zeid Al-Hussein*. UN Doc. A/59/710, 24 mar. 2005

⁴¹⁹ Ibid, para. 8

⁴²⁰ Ibid, para. 10-13

⁴²¹ Ibid, Seção IV.

Nesse sentido, o documento propõe reformas institucionais na arquitetura de monitoramento e resposta, com o objetivo de operacionalizar o conteúdo do Boletim do Secretário Geral de 2003 e de transformá-lo em um programa institucional de implementação de mudanças.⁴²² Assim, o relatório busca definir as responsabilidades institucionais de cada ator envolvido neste monitoramento. Em termos gerais, o relatório recomenda a criação das Unidades de Conduta e Disciplina (CDU/CDT) nas missões - que desempenham atualmente papel essencial no recebimento de denúncias individuais de violações -, o fortalecimento do OIOS como órgão central de investigação, a padronização dos MoU com os Estados contribuintes para incluir cláusulas de cooperação na responsabilização, treinamento obrigatório das tropas, estabelecimento de mecanismos de apoio às vítimas, registro centralizado de denúncias, entre outros.⁴²³

Mais especificamente, ele incumbe ao Secretariado Geral o dever de instituir mecanismos para receber denúncias, garantir investigações preliminares, fortalecer de estruturas permanentes no interior das missões voltadas à supervisão da conduta e à proteção de direitos,⁴²⁴ coordenar a atuação com os Estados, produzir relatórios consolidados com informações dos dados agregados referente às condutas violadoras ocorridas durante às missões,⁴²⁵ além de reafirmar que os MoU devem estabelecer aos Estados a responsabilidade de investigar, processar e punir criminalmente os autores das violações, além de reportar à ONU dados referentes à abertura de investigações, resultados, e sanções aplicadas aos violadores.⁴²⁶

Assim, foi impulsionada a revisão do *Model Memorandum of Understanding* (Model MoU), em 2007,⁴²⁷ que implementou a prática de apresentação pelos Estados contribuintes de relatórios periódicos sobre investigações e medidas adotadas em resposta a alegações de má conduta envolvendo seu pessoal destacado em missões de paz.⁴²⁸ Na prática, tais relatórios

⁴²² ROSQUE, PROENÇA. *De Salvadores a Predadores: Um Estudo de Caso sobre a Responsabilização de Peacekeepers por Abuso e Exploração Sexual na MINUSTAH*. op. cit. p. 4

⁴²³ MARINZE. *When the Protector becomes the Perpetrator: Accountability of human rights violations by UN peacekeepers*. op. cit. p. 31

⁴²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. op. cit. para. 62-65

⁴²⁵ Ibid, para. 30-32

⁴²⁶ Ibid, para. 92.

⁴²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Revised Model Memorandum of Understanding*. UN Doc. 61/267B. 2007

⁴²⁸ MARINZE. *When the Protector becomes the Perpetrator: Accountability of human rights violations by UN peacekeepers*. op. cit

têm revelado disparidades significativas entre os Estados quanto à condução de investigações, à imposição de sanções e à transparência dos resultados.⁴²⁹

Também na *accountability* por exposição em casos de SEA, a Organização passou a ela mesma se voltar à produção contínua de transparência institucional. Nesse contexto, consolidou-se a prática dos Relatórios Anuais do Secretário-Geral sobre “*Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse*”, apresentados anualmente à Assembleia Geral, que passaram a funcionar como instrumento central de monitoramento político da atuação das missões.⁴³⁰ Esses relatórios não apenas consolidam dados estatísticos sobre alegações recebidas, investigações em curso e medidas adotadas, como também introduziram mecanismos de *naming and shaming*,⁴³¹ ao identificar publicamente a nacionalidade dos contingentes envolvidos e o grau de cooperação dos Estados contribuintes de tropas (TCCs), buscando induzir comportamentos por meio da exposição pública e da pressão intergovernamental.⁴³²

O relatório mais recente, referente a 2025, confirma a centralidade do SEA na agenda institucional da ONU, principalmente em razão do volume de alegações.⁴³³ Em 2024 foram registradas 675 alegações de exploração e abuso sexual, sendo 102 em missões de paz.⁴³⁴ Destas, 82% das alegações foram advindas das missões na República Democrática do Congo.⁴³⁵ Nesse sentido, esse processo de produção de informações e reconhecimento de responsabilidade institucional vem sendo progressivamente desenvolvido. Desde 2017, a

⁴²⁹ Ibid, p. 65; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. OIOS, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 de maio de 2015, para.21-22

⁴³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução A/57/306: Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa*. op. cit., para 10.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: report of the Secretary-General*. Relatórios anuais à Assembleia Geral.

⁴³¹ KIMURA, Chisato. *Reevaluating the United Nations’ response to sexual exploitation and abuse in peacekeeping operations*. op. cit. p. 7, MARINZE. *When the Protector becomes the Perpetrator: Accountability of human rights violations by UN peacekeepers*. op. cit, p. 71; WESTENDORF, JENNINGS. *Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war*. In: *International Affairs*, v. 101, n. 2, 2025, pp. 603-622, p. 606

⁴³² Ibid

⁴³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: report of the Secretary-General*. UN Doc A/79/789. 17 de fevereiro de 2025.

⁴³⁴ Ibid, para. 79; LEDERER, Edith M. *Sexual misconduct allegations in UN missions topped 100 in 2024*, UN says. AP News. Disponível em: <<https://apnews.com/article/un-sexual-abuse-peacekeeping-children-victims-exploitation-fd190f443409edc04492bc0f5f36b48d>>.

⁴³⁵ Ibid, para. 82

ONU registrou um total de 3711 alegações de exploração e abuso sexual no âmbito de toda a Organização.⁴³⁶

Na maioria dos casos, como no Haiti e na República Democrática do Congo, a resposta institucional se deu de forma mais abrangente, por meio dos relatórios periódicos do Secretário Geral, que englobam todo o cometimento de SEA em todo o âmbito das Nações Unidas. Contudo, no contexto da República Centro-Africana, houve um relatório especial referente às ocorrências de SEA no contexto da MINUSCA. Encomendado pelo Secretário Geral em resposta às denúncias envolvendo, sobretudo, crianças entre 2013 e 2015,⁴³⁷ o relatório teve como escopo avaliar não apenas os fatos, mas também a adequação da resposta institucional da ONU, incluindo a atuação da liderança da missão, do *Department of Peace Operations*, do OIOS, do Alto Comissariado para Direitos Humanos e dos mecanismos internos da missão para denúncia, investigação e proteção às vítimas.⁴³⁸

Por meio dessa abordagem, o relatório, intitulado *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review on Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the Central African Republic*, deslocou o foco circunscrito às denúncias e responsabilidade individual dos violadores para a lógica da responsabilidade institucional da ONU, reconhecendo que omissões, atrasos e decisões administrativas contribuíram para a perpetuação das violações.⁴³⁹

O relatório identificou uma série de falhas estruturais, como a inexistência de canais seguros e acessíveis de monitoramento, que desencorajam a denúncia por parte das vítimas; a fragmentação das linhas de autoridade entre a missão e o Secretariado, que impedem uma investigação efetiva; a falta de destaque ao cometimento dessas violações nos relatórios realizados pela Seção de Direitos Humanos, que englobaram o SEA a outras violações de DH

⁴³⁶ Ibid, para. 3

⁴³⁷ WESTENDORF, JENNINGS. *Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war*. op. cit. p. 606; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Statement attributable to the spokesperson to the secretary-general on allegations of sexual abuse in the Central African Republic*. 3 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-06-03/statement-attributable-the-spokesperson-for-the-secretary-general-allegations-of-sexualabuse-the-central-african-republic>.

⁴³⁸ WHEELER, Skye. *UN peacekeeping has a sexual abuse problem*. Human Rights Watch, 11 jan. 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2020/01/11/un-peacekeeping-has-sexual-abuse-problem>; HUMAN RIGHTS WATCH. *Report: Central African Republic: Rape by Peacekeepers*. 4 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/central-african-republic-rape-peacekeepers>

⁴³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*. UN Doc. A/71/99. 23 de junho de 2016, paras. iniciais e seção III.

no terreno, não dando o destaque necessário a estas situações, haja vista a gravidade da situação; bem como a priorização de preocupações reputacionais em detrimento da proteção das vítimas.⁴⁴⁰

Segundo o painel, diversas denúncias foram ignoradas ou tratadas de maneira informal ou ineficiente, sem protocolos claros de encaminhamento, enquanto as vítimas permaneceram sem assistência médica, psicológica ou jurídica adequada. Juridicamente, o entendimento do relatório é que a ONU falhou em cumprir seu próprio mandato de proteção de civis, violando padrões mínimos de diligência exigíveis de uma organização que tem a promoção e proteção de DH como elemento central de seu mandato.⁴⁴¹ Essa constatação é particularmente relevante, pois insere a resposta à exploração e ao abuso sexual no campo das obrigações institucionais de direitos humanos, e não apenas no âmbito da gestão administrativa de pessoal.⁴⁴²

Por fim, o Painel assumiu papel decisivo como gatilho de reformas institucionais, funcionando como mecanismo de reconhecimento político da responsabilidade da ONU e como base para a reestruturação de sua resposta ao SEA.⁴⁴³ O relatório recomenda o fortalecimento da liderança institucional, a criação de funções especializadas dedicadas aos direitos das vítimas, maior transparência na cooperação com os Estados contribuintes de tropas e a adoção de uma abordagem centrada na vítima.⁴⁴⁴ Assim, o relatório ilustra como inquéritos independentes podem operar, também, como formas internas de implementação da responsabilidade da Organização.⁴⁴⁵

As recomendações trazidas pelo painel foram diretamente incorporadas em iniciativas posteriores. Em 2017, por meio do Relatório do Secretário Geral A/71/818, intitulado *Special Measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*,⁴⁴⁶ e posteriormente complementado pelo *Protocol of Assistance to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*⁴⁴⁷ em 2019, a Organização buscou consolidar uma nova abordagem, centrada na

⁴⁴⁰ Ibid.

⁴⁴¹ Ibid, para. 69-72

⁴⁴² Ibid, para. 60-75 e 83-88

⁴⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Review of the implementation of the United Nations system-wide strategy on prevention of and response to sexual exploitation and abuse*. Relatório da Joint Inspection Unit, JIU/REP/2025/2 (Expanded Report). Genebra: United Nations, 2025

⁴⁴⁴ Ibid, Seção V

⁴⁴⁵ Ibid, para. 129-135

⁴⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special Measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*, UN Doc. A/71/818. 28 de fevereiro de 2017

⁴⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Protocol of Assistance to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. 12 de dezembro de 2019

proteção da vítima. O documento foi elaborado no início do mandato do Secretário Geral Antonio Guterres, que elegeu o combate ao SEA como prioridade transversal (*system-wide priority*).⁴⁴⁸ No documento, a Organização reconhece sua responsabilidade pela ocorrência de violações no terreno, admitindo que denúncias foram ignoradas ou mal conduzidas, vítimas ficam sem assistência, houve insuficiência na supervisão da missão e do pessoal e ausência de responsabilização em níveis hierárquicos.⁴⁴⁹

Tendo isso em vista, foram criados novos mecanismos de assistência, sendo eles: o *Special Coordinator on Improving the United Nations Response to Sexual Exploitation and Abuse*, com mandato transversal para coordenar políticas, harmonizar práticas entre departamentos e supervisionar a implementação das medidas de prevenção e resposta,⁴⁵⁰ e do o *Victims Rights' Advocate*, figura independente com mandato para assegurar a abordagem centrada na vítima.⁴⁵¹ Outros mecanismos - cuja funcionalidade será explorada na Seção 2.2 - também foram criados com base na nova abordagem, como o *Clear Check*⁴⁵² e o *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*⁴⁵³ contribuíram para esse novo foco institucional, ao inserir formalmente mais uma abordagem centrada na vítima no interior da estrutura da ONU, refletindo uma tentativa de deslocamento parcial da lógica exclusivamente disciplinar para uma abordagem mais centrada na vítima e aproximada de uma lógica de direitos humanos.⁴⁵⁴

Um desenvolvimento recente e particularmente relevante na consolidação da resposta institucional das Nações Unidas à exploração e ao abuso sexual foi a publicação do relatório da *Joint Inspection Unit*⁴⁵⁵ (JIU) em 2025 sobre a implementação da estratégia do sistema ONU para prevenção e resposta à SEA, adotando uma abordagem sistêmica, avaliando a

⁴⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UN News. *Guterres Vows to Improve UN's Handling of Sexual Exploitation and Abuse*. 2022. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2022/03/1114012>>; CHINKIN, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, op. cit. p. 287

⁴⁴⁹ Ibid, para. 7-8

⁴⁵⁰ Ibid, para. 38

⁴⁵¹ Ibid, para

⁴⁵² A criação do Clear Check foi anunciada formalmente no Relatório A/72/751. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special Measures for protection from sexual exploitation and abuse*. UN Doc. A/72/751. Nova York, 2018

⁴⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 71/278 que cria o Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. 6 de julho de 2017.

⁴⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *United Nations Victims' Rights Advocate: mandate and functions*. Nova York: Nações Unidas, 2017. Disponível em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/victims-rights-advocate>.

⁴⁵⁵ A *Joint Inspection Unit* é um órgão independente de inspeção, avaliação e investigação do sistema ONU, competente para avaliar políticas, coordenação e desempenho institucional da organização. Sobre mandato e atribuições da JIU, ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Joint Inspection United of the United Nations System*. Disponível em: <<https://www.unjiu.org/>>

coerência, a coordenação e a eficácia das estruturas institucionais criadas pela Organização após a intensificação da política de tolerância zero, especialmente a partir de 2017.⁴⁵⁶

O relatório da JIU parte do reconhecimento de que a exploração e o abuso sexual constituem um desafio estrutural que atravessa diferentes agências do sistema ONU, exigindo respostas coordenadas, liderança política clara e mecanismos consistentes de monitoramento.⁴⁵⁷ Nesse sentido, o documento analisa criticamente o funcionamento da arquitetura institucional dedicada à SEA, incluindo o papel do *Special Coordinator on Improving the United Nations Response to Sexual Exploitation and Abuse*, do *Office of the Victims' Rights Advocate*, das unidades de Conduta e Disciplina, bem como os mecanismos de reporte e acompanhamento estabelecidos no âmbito do Secretariado e da Assembleia Geral.⁴⁵⁸

Entre as principais conclusões, a JIU identifica persistentes fragilidades na implementação da estratégia institucional, destacando a fragmentação de mandatos, a sobreposição de competências e a dependência excessiva da cooperação voluntária dos Estados membros. O relatório observa que, embora tenha havido avanços normativos significativos - incluindo a centralidade discursiva da abordagem centrada na vítima e o fortalecimento de mecanismos de reporte público -, a efetividade dessas medidas permanece desigual, variando significativamente entre missões, entidades e contextos operacionais.⁴⁵⁹

O relatório, ao final, traz uma série de recomendações, dentre elas a necessidade de uma abordagem centrada na vítima de SEA, uma revisão das políticas contra o abuso e a exploração sexual focada na proibição da conduta e na afirmação do direito das vítimas, além da revisão dos mecanismos de identificação e prevenção de má conduta, dentre outros.⁴⁶⁰ A avaliação conduzida pela JIU reforça, assim, a compreensão de que os esforços da ONU no enfrentamento da exploração e do abuso sexual devem ser compreendidos como respostas institucionais progressivas a violações atribuíveis à própria Organização, marcadas por limites operacionais significativos.

Nesse sentido, a abordagem adotada pela ONU em relação ao SEA evidencia uma transformação qualitativa na forma como a Organização lida com violações atribuíveis às suas missões. A política de tolerância zero constitui hoje o exemplo mais estruturado de

⁴⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Review of the implementation of the United Nations system-wide strategy on prevention of and response to sexual exploitation and abuse*. Relatório da Joint Inspection Unit, JIU/REP/2025/2 (Expanded Report). Genebra: United Nations, 2025

⁴⁵⁷ Ibid, para. 20-24

⁴⁵⁸ Ibid, seções II e III

⁴⁵⁹ Ibid

⁴⁶⁰ Ibid, p. 166 e 167

reconhecimento institucional de falhas, produção de transparência e tentativa de internalização da responsabilidade por violações de direitos humanos no contexto das operações de paz.⁴⁶¹ Não obstante esse robusto arcabouço normativo, a persistência de altos índices de denúncias e a recorrência de incidentes críticos em missões ativas demonstram que a lacuna entre a retórica da tolerância zero e a erradicação efetiva da exploração e do abuso sexual permanece como um dos maiores desafios operacionais da Organização.⁴⁶²

Longe de operar como um substituto pleno do regime jurídico da responsabilidade internacional, essa política deve ser compreendida como um mecanismo institucional de *accountability*, desenvolvido no interior da Organização para responder às exigências normativas impostas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Contudo, como analisado, este modelo está longe de ser o ideal, vez que o cometimento de abuso e exploração sexual por agentes de missões de paz continua sendo uma problemática central nas operações.

2.2. Mecanismos Operacionais de Tratamento de Alegações Individuais

Enquanto a Seção 2.1 examinou os mecanismos institucionais de reconhecimento, monitoramento e resposta político-institucional às violações de normas internacionais ocorridas no contexto das operações de paz, esta Seção volta-se aos mecanismos operacionais por meio dos quais a Organização lida, no plano concreto, com alegações individuais apresentadas por terceiros afetados pela atuação das missões. Trata-se do conjunto de procedimentos internos mobilizados quando uma conduta específica, atribuível ao pessoal da ONU, gera danos individualizáveis ou alegações de má conduta no terreno, exigindo uma resposta administrativa imediata por parte da Organização.

Os mecanismos que serão analisados neste ponto foram progressivamente incorporados aos mandatos das missões a partir de resoluções do Conselho de Segurança e de diretrizes administrativas do Secretariado, em especial no contexto pós-Brahimi e pós-HIPPO, como instrumentos destinados a assegurar que a atuação cotidiana da missão seja permanentemente avaliada à luz de padrões internacionais de direitos humanos e de conduta institucional. É justamente essa transição, do monitoramento político-institucional à gestão

⁴⁶¹ CANCIANI, L. *Protecting or Violating Human Rights? The case of sex abuse by peacekeepers and the impunity of UN personnel.* op. cit; VERDIRAME. *Who Guards the Guardians?* op. cit. MARINZE. *When the Protector becomes the Perpetrator: Accountability of human rights violations by UN peacekeepers.* op. cit

⁴⁶² MILLER, Alice M.; ROSEMAN, Mindy Jane (ed.). *Beyond Accountability: the United Nations and sexual exploitation and abuse.* Nova York: Columbia University Press, 2024.

concreta de controvérsias envolvendo indivíduos afetados pela atuação da missão, que orienta a análise da Seção 2.2., dedicada aos mecanismos internos de responsabilização no plano individual e de solução de controvérsias envolvendo terceiros.

Diferentemente de um regime de responsabilização internacional *stricto sensu*, esses mecanismos não se orientam, necessariamente, pela lógica da declaração de ilicitude, da imputação jurídica plena ou da reparação integral do dano, mas por uma racionalidade administrativa voltada à gestão de riscos operacionais, contenção institucional e mitigação de impactos humanitários. A análise detalhada desse fluxo institucional permite compreender os limites estruturais da *accountability* da ONU diante de terceiros e esclarece se e como a solução de casos individuais se distancia, na prática, das exigências normativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário.⁴⁶³

A prática da ONU revela que essas alegações individuais são processadas de duas formas distintas.⁴⁶⁴ De um lado, encontram-se as alegações de má conduta (*misconduct*), centradas no comportamento do pessoal da missão e tratadas no âmbito disciplinar e de integridade institucional. De outro, situam-se as reclamações de terceiros (*third-party claims*), voltadas à reparação administrativa de danos sofridos por civis. Ou seja, no modelo institucional das Nações Unidas, a investigação de conduta e a compensação de vítimas constituem trilhas procedimentais distintas, ainda que possam ter origem na mesma alegação fática.⁴⁶⁵ A presente Seção adota essa distinção metodológica para analisar, em primeiro lugar, o sistema de tratamento das alegações de má conduta (Seção 2.2.1), em seguida o regime das *third-party claims* (Seção 2.2.2) e, por fim, os mecanismos *sui generis* de tratamento de alegações individuais estabelecidos no Kosovo (Seção 2.2.3).

A existência destes mecanismos está intimamente ligada ao regime de imunidades jurisdicionais da Organização. Nos termos do artigo 29 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1946, a ONU tem o dever de estabelecer meios adequados de solução de controvérsias advindas de questões de caráter privado envolvendo terceiros, numa lógica de compensação da impossibilidade de submeter a Organização à jurisdição dos

⁴⁶³ SYALL. *Striving for Peace: Addressing Human Rights Challenges in UN Peacekeeping Operations*. op. cit, p. 30

⁴⁶⁴ "Na prática, as Nações Unidas estão, sem nunca admiti-lo, adotando uma abordagem de dois níveis sob a qual aceitam reclamações de pequena escala (como acidentes automobilísticos), mas evitam reclamações que envolvam danos de maior escala ou situações em que um número significativo de pessoas esteja envolvido."

⁴⁶⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on administrative and budgetary aspects of peacekeeping operations*. A/51/389, 20 setembro de. 1996. ALSTON, Philip. *Extracting Accountability: Special Rapporteurs and the United Nations' Responsibility for Cholera in Haiti*. op. cit,

tribunais nacionais. Os mecanismos analisados nesta Seção - que incluem estruturas de recebimento e triagem de denúncias, procedimentos de investigação administrativa, instâncias de apreciação de pedidos indenizatórios e esquemas de assistência às vítimas - constituem, assim, os principais instrumentos pelos quais a Organização busca cumprir essa obrigação, ainda que de forma restritiva e profundamente fragmentada.⁴⁶⁶

2.2.1. Avaliação de Má-Conduta do pessoal no terreno

O tratamento de casos de má conduta do pessoal das operações de paz constitui o primeiro grande eixo do sistema operacional de resposta das Nações Unidas a reclamações individuais formuladas por terceiros afetados. Entende-se por má conduta (*misconduct*) toda atuação que viole os padrões de comportamento impostos pela Organização ao seu pessoal, incluindo condutas incompatíveis com as normas da ONU⁴⁶⁷ e, conseqüentemente, com obrigações derivadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário.⁴⁶⁸ Nesse âmbito, a resposta institucional da Organização não é estruturada como um mecanismo de responsabilização jurídica externa, mas como um sistema administrativo interno de disciplina, voltado à gestão de riscos, à preservação da legitimidade das missões e à contenção de danos reputacionais e operacionais.

A prática institucional da ONU demonstra que esse sistema se organiza em torno de três eixos principais: (i) a prevenção da ocorrência da má conduta; (ii) a recepção, investigação e tratamento das alegações apresentadas pela população afetada; e (iii) de forma mais limitada, a prestação de assistência às vítimas, sobretudo nos casos de exploração e abuso sexual. Esses eixos integram um modelo contínuo de gestão de riscos no contexto das

⁴⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the financing of United Nations peacekeeping operations*. A/51/389, 20 Sept. 1996

⁴⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz. *Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers*. Doc. ONU DPKO/CPD/DDCPO/2003/001. Nações Unidas, 2003; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *Core Pre-deployment Training Material (CPTM): lesson 3.3: conduct and discipline*. New York: United Nations, 2017. Disponível em: <https://resourcehub01.blob.core.windows.net/training-files/Training%20Materials/003%20CPTM-EN/003-132%20Lesson%203.3%20Conduct%20and%20Discipline.pdf>; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Revised Model Memorandum of Understanding*. UN Doc. 61/267B. 2007

⁴⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone Doctrine*, op. cit.; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Policy, Human Rights Screening of United Nations Personnel*. 11 dez. 2011.

missões, coordenado pelo Secretariado e implementado no terreno por estruturas específicas.⁴⁶⁹

2.1.1.1. Prevenção de Violações

O primeiro eixo do sistema é a prevenção, compreendida pela ONU como principal instrumento para reduzir a ocorrência de violações no terreno, integrando-se às atividades das missões desde as fases iniciais de planejamento e implantação.⁴⁷⁰ A prevenção é tratada pela Organização de maneira sistemática como parte da gestão de riscos operacionais das missões, abrangendo desde a fase de planejamento até a conduta cotidiana das operações.⁴⁷¹ Nesse contexto, ela adota uma abordagem multifacetada que inclui treinamento (tanto pré implementação da missão como em capacitações periódicas no terreno), sensibilização da população local, triagem e verificação prévia do pessoal e, em alguns casos, outras medidas preventivas específicas.⁴⁷²

O treinamento obrigatório de todo o pessoal civil, militar e policial destacado em missões constitui o principal instrumento preventivo adotado pela Organização.⁴⁷³ Esses treinamentos abrangem os *standards of conduct* da ONU, os boletins do Secretário-Geral sobre medidas especiais de proteção contra exploração e abuso sexual, bem como políticas específicas aplicáveis a militares, policiais e civis destacados.⁴⁷⁴ A capacitação ocorre tanto no período pré-desdobramento quanto ao longo da permanência do terreno, e os membros devem não apenas conhecer, mas internalizar os padrões de conduta, sendo a liderança da missão responsável por promover uma cultura organizacional de tolerância zero à má conduta.⁴⁷⁵ Outro pilar central da prevenção é a sensibilização da população local, por meio de estratégias de *public outreach* e *awareness raising*.⁴⁷⁶ Neste pilar, a ONU busca informar as

⁴⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *How risks are managed*, Conduct in UN Field Missions. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/how-risks-are-managed>

⁴⁷⁰ ROSQUE, PROENÇA. *De Salvadores a Predadores: Um Estudo de Caso sobre a Responsabilização de Peacekeepers por Abuso e Exploração Sexual na MINUSTAH*. op. cit. p. 2

⁴⁷¹ Ibid

⁴⁷² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Overview of prevention*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/overview-prevention>

⁴⁷³ ROSQUE, PROENÇA. *De Salvadores a Predadores: Um Estudo de Caso sobre a Responsabilização de Peacekeepers por Abuso e Exploração Sexual na MINUSTAH*. op. cit. p. 2

⁴⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz. *Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers*. op. cit.

⁴⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Training on standards of conduct*. Disponível em: <https://admin.unmissions.org/en/conduct/training-0>

⁴⁷⁶ Ibid

comunidades afetadas pelas missões sobre quais comportamentos são esperados de seu pessoal, quais práticas são estritamente proibidas e quais canais estão disponíveis para o reporte de violações.

Por sua vez, a triagem e verificação prévia do pessoal (*screening and vetting*)⁴⁷⁷ representa uma resposta a falhas identificadas em contextos anteriores, nos quais indivíduos com histórico de má conduta foram recontratados ou transferidos dentro do sistema ONU.⁴⁷⁸ A política de *screening*, implementada em 2012, visa verificar se os candidatos a cargos no sistema ONU cometeram violações de direitos humanos e do direito humanitário.⁴⁷⁹ Já o processo de *vetting*, iniciado pelo Conselho de Segurança,⁴⁸⁰ consiste no veto pelo Estado membro ou pela Organização de agentes que tenham cometido violações em contextos anteriores. Em 2018, foi estabelecido o *Clear Check*,⁴⁸¹ uma ferramenta eletrônica destinada à verificação do pessoal das Nações Unidas dispensado dos serviços em razão de alegações substanciais de abuso e exploração sexual. O objetivo é evitar a recontração desses indivíduos, cujos dados confidenciais são mantidos no *Case Management Tracking System*. No entanto, a eficácia dessa política é frequentemente limitada pela pouca efetividade do sistema interno de *accountability* da organização e pelo baixo número de denúncias apresentadas.⁴⁸²

2.1.1.2. Recebimento, Investigação e Tratamento das Alegações

O segundo eixo corresponde ao tratamento das alegações de má conduta apresentadas por terceiros, especialmente membros da população local afetada pela atuação da missão. Como a ONU não tem jurisdição criminal sobre seus agentes, sua atuação está adstrita à

⁴⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Vetting and screening for misconduct prevention*. Disponível em: <https://admin.unmissions.org/en/conduct/prevention-vetting>

⁴⁷⁸ CHINKIN. *United Nations accountability for human rights violations*. op. cit. p. 301

⁴⁷⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Policy, Human Rights Screening of United Nations Personnel*. 11 dez. 2011. Disponível em: https://police.un.org/sites/default/files/policy_on_human_rights_screening_of_un_personnel_december_2012.pdf

⁴⁸⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 2272*. 11 de março de 2016

⁴⁸¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *Fact Sheet on the Secretary-General's Initiatives to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse*. Nova York: Nações Unidas, [2017]. Disponível em:

https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/key_initiatives_fact_sheet_final.pdf

⁴⁸² CHINKIN. *United Nations accountability for human rights violations*. op. cit. p. 302

aplicação de sanções administrativas.⁴⁸³ Tendo isso em vista, a principal porta de entrada institucional para essas denúncias é constituída pelas Unidades ou Equipes de Conduta e Disciplina (*Conduct and Discipline Teams/Units - CDT/CDU*), presentes no terreno e responsáveis por receber denúncias por múltiplos canais, inclusive diretamente junto às comunidades, por meio de linhas telefônicas, ONGs ou autoridades locais.⁴⁸⁴ Essas unidades realizam a triagem inicial das alegações e determinam o encaminhamento adequado dentro da estrutura da missão.

Criadas como forma de implementação das recomendações trazidas no Relatório Zeid,⁴⁸⁵ como parte do esforço institucional de enfrentamento à má conduta do pessoal nas missões, especialmente em matéria de SEA, essas unidades atuam como pontos focais para o recebimento de denúncias envolvendo comportamentos proibidos praticados tanto por agentes civis, policiais ou militares da operação, encaminhamento adequado das denúncias e classificação inicial das condutas.⁴⁸⁶

Uma vez passada a fase inicial de recepção e triagem das alegações no terreno, as denúncias são encaminhadas para mecanismos competentes para a investigação, cuja competência varia conforme a categoria do agente.⁴⁸⁷ No caso do pessoal militar, a ONU encaminha a alegação para o Estado nacional do agente militar, que detém a competência primária para investigação⁴⁸⁸ e tem o dever de conduzir a investigação nacionalmente e informar a Organização dos resultados obtidos.⁴⁸⁹ Em casos de SEA, a ONU tem a prática de

⁴⁸³ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 217 WESTENDORF, JENNINGS. *Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war.* op. cit. 607

⁴⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *How to report misconduct.* Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/how-report-misconduct>

⁴⁸⁵ KIMURA, Chisato. *Reevaluating the United Nations' response to sexual exploitation and abuse in peacekeeping operations.* op. cit. p. 6-7

⁴⁸⁶ No sistema das Nações Unidas, a má conduta pode ser dividida em duas categorias: (i) Categoria I: "Serious Misconduct offences", incluindo qualquer atividade criminal que resulte em perda ou lesão grave para um indivíduo ou para a missão. Aqui estão incluídas as alegações de abuso e exploração sexual e demais violações graves de direitos humanos e do direito humanitário; e (ii) Categoria II: "Misconduct offences", que inclui atos como roubo, fraude, assédio sexual ou moral. VER: MARINZE. *When the Protector becomes the Perpetrator: Accountability of human rights violations by UN peacekeepers.* op. cit. p. 28; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.* ST/SGB/2005/20, 9 Feb. 2005. VERDIRAME. *Who Guards the Guardians?* op. cit., p. 218

⁴⁸⁷ FREEDMAN et al., *The law and practice of peacekeeping: foregrounding human rights.* Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p. 6

⁴⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 2272 (2016)*; ver também: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Model Memorandum of Understanding between the United Nations and TCCs* op. cit.

⁴⁸⁹ WESTENDORF, JENNINGS. *Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war.* op. cit. p. 607

encorajamento de investigação conjunta do TCC e da Organização.⁴⁹⁰ No entanto, caso o Estado não conduza a investigação devida do pessoal militar, a ONU assume a competência residual de fazê-la.⁴⁹¹

A Organização tem competência, portanto, para investigar o pessoal civil, policial e o pessoal militar cujo Estado contribuinte de tropas não realizou a investigação devida. Em todos esses casos, contudo, ainda que a ONU receba a denúncia, conduza a triagem e realize investigações administrativas, a aplicação de sanções penais depende da atuação das autoridades nacionais competentes, o que reforça o caráter não jurisdicional do sistema de tratamento de má conduta da Organização.

O principal órgão responsável pela condução das investigações internas é o *Office of Internal Oversight Services* (OIOS), criado pela Assembleia Geral em 1994, por meio da Resolução A/RES/48/218 B.⁴⁹² O OIOS detém mandato para realizar investigações independentes relativas a alegações de má conduta, fraude, abuso de autoridade e demais violações das normas internas da ONU,⁴⁹³ a partir de denúncias recebidas pelas Unidades de Conduta e Disciplina no terreno. As investigações conduzidas pelo OIOS têm como resultado relatórios internos dotados de recomendações⁴⁹⁴ que podem fundamentar medidas disciplinares administrativas (como demissão, rescisão contratual ou outras sanções),⁴⁹⁵ mas não produzem decisões com efeitos reparatórios em favor das vítimas.⁴⁹⁶

Conforme mencionado anteriormente, a competência da ONU para aplicação de medidas disciplinares é apenas administrativa e, quando a má conduta atinge o nível de crime, o caso é formalmente encaminhado ao Estado-membro correspondente para a condução de processos criminais sob jurisdição nacional. Tendo isso em mente, as medidas tomadas dependem da categoria de pessoal à qual pertence o indivíduo. No caso do pessoal civil e policial, o processo é gerido pelo *Office of Human Resources* e as sanções disciplinares

⁴⁹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *How standards of conduct are enforced*. Disponível em: <https://admin.unmissions.org/en/conduct/how-standards-conduct-are-enforced>

⁴⁹¹ Ibid

⁴⁹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução A/RES/48/218 B*, 29 de julho de 1994.

⁴⁹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Office of Internal Oversight Services*. Disponível em: <https://oios.un.org/>. VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 217-218

⁴⁹⁴ DI RAZZA, Namie. *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. op. cit; WESTENDORF, JENNINGS. *Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war*. op. cit

⁴⁹⁵ WESTENDORF, JENNINGS. *Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war*. op. cit, p. 610; VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 217

⁴⁹⁶ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 332

incorrem na demissão do agente e, para o pessoal militar, a constatação de má conduta resulta na repatriação por motivos disciplinares.⁴⁹⁷ Em ambos os casos, há a inclusão do indivíduo no sistema do *Clear Check*, que impede sua recontração por qualquer agência, fundo ou programa das Nações Unidas.⁴⁹⁸ Além das sanções administrativas, a Organização possui outros mecanismos financeiros de desincentivo: em casos comprovados de exploração e abuso sexual (SEA), os pagamentos devidos aos Estados-membros que mobilizaram o pessoal, bem como pagamentos devidos ao pessoal civil em sua separação, são retidos e transferidos para o *Trust Fund in Support of Victims of SEA*.⁴⁹⁹

No ano de 2025, a Organização recebeu 641 denúncias de violações, sendo 51 referentes à ocorrência de abuso ou exploração sexual,⁵⁰⁰ 21 *paternity claims*,⁵⁰¹ e 569 denúncias referentes a outras formas de má conduta.⁵⁰² A missão com o maior número de alegações é a MONUSCO, com 2606 denúncias, sendo 395 referentes à SEA,⁵⁰³ 61 *paternity claims*,⁵⁰⁴ e 2150 referentes a outras formas de má conduta.⁵⁰⁵

Os números trazidos pelo site da ONU, contudo, nem sempre refletem a realidade das violações ocorridas no terreno, haja vista o desafio crítico da subnotificação, que gera uma lacuna significativa entre as violações documentadas e a realidade vivenciada em campo.⁵⁰⁶ Esse fenômeno é impulsionado por uma multiplicidade de barreiras, que incluem o medo de retaliação, o estigma social profundamente enraizado nas comunidades locais e a falta de confiança nas instituições internacionais.⁵⁰⁷ Além disso, a assimetria de poder entre os agentes da paz e as populações civis, somada ao desconhecimento das vítimas sobre os canais de denúncia e à percepção de que as investigações raramente resultam em justiça efetiva ou

⁴⁹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peace Operations. *How standards of conduct are enforced*. Disponível em: <https://admin.unmissions.org/en/conduct/how-standards-conduct-are-enforced>.

⁴⁹⁸ WESTENDORF, JENNINGS. *Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war*. op. cit, p. 610;

⁴⁹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peace Operations. *How standards of conduct are enforced*. op. cit.

⁵⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Sexual Exploitation and Abuse*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/sea-data-introduction>

⁵⁰¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Paternity Claims*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/paternity-data>

⁵⁰² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Other Misconduct*. Disponível em <https://conduct.unmissions.org/en/other-misconduct>

⁵⁰³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Sexual Exploitation and Abuse in MONUSCO*. op. cit.

⁵⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Paternity Claims in MONUSCO*. op. cit.

⁵⁰⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Other Misconduct*. op. cit.

⁵⁰⁶ CSÁKY, Corinna. *No one to turn to: the under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*. op. cit.

⁵⁰⁷ VAHEDI, Luissa; et al. *Gender-stratified analysis of Haitian perceptions related to sexual abuse and exploitation perpetrated by UN peacekeepers during MINUSTAH*. op. cit.

reparação, desestimula o relato de incidentes. Como resultado, os dados oficiais frequentemente refletem apenas uma fração da má conduta cometida, obscurecendo a real magnitude das violações ocorridas no contexto das operações de paz.⁵⁰⁸

2.1.1.3. Assistência às Vítimas em Casos de Exploração e Abuso Sexual

O terceiro eixo, desenvolvido de forma mais recente e restrita, refere-se à assistência às vítimas, sobretudo nos casos de exploração e abuso sexual, refletindo uma inflexão gradual em direção a uma abordagem centrada na vítima e mais sensível aos direitos humanos.⁵⁰⁹ Diferentemente da prevenção e da investigação, esse eixo não tem como objetivo a apuração de conduta ou a responsabilização do perpetrador, mas a mitigação dos danos sofridos pelas vítimas, independentemente do status da investigação.⁵¹⁰

A abordagem centrada na vítima teve sua normativa sistematizada por meio do *United Nations Protocol on the Provision of Assistance to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*,⁵¹¹ e foi institucionalizada no âmbito das Nações Unidas a partir de 2017,⁵¹² com a criação do *Office of the Victims' Rights Advocate (OVRA)*,⁵¹³ um escritório liderado pela *Victims's Right Advocate* dedicado à promoção e proteção dos direitos das vítimas de exploração e abuso sexual relacionadas ao pessoal da ONU e parceiros.⁵¹⁴

Além disso, a ONU passou a designar *Senior Victims' Rights Officers (SVROs)* para atuarem no terreno, nas missões de paz e outras operações onde o risco é mais elevado, como

⁵⁰⁸ CINCIANI, L. *Protecting or Violating Human Rights? The case of sex abuse by peacekeepers and the impunity of UN personnel*. op. cit

⁵⁰⁹ CHINKIN. *United Nations accountability for human rights violations*. op. cit. p. 287; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Review of the implementation of the United Nations system-wide strategy on prevention of and response to sexual exploitation and abuse*. op. cit.

⁵¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the Victims' Rights Advocate. *Frequently Asked Questions: on the work of the Victims' Rights Advocate and Senior Victims' Rights Officers*. Nova York: Nações Unidas, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/office-victims-rights-advocate>.

⁵¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Protocol on the Provision of Assistance to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. [S. l.]: Nações Unidas, 2019. Disponível em: https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/un_protocol_on_assistance_to_victims_of_sea_english.pdf.

⁵¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special Measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*, op. cit

⁵¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *United Nations Victims' Rights Advocate: mandate and functions*. op. cit

⁵¹⁴ Ibid

na República Centro-Africana, na República Democrática do Congo e no Sudão do Sul.⁵¹⁵ A função principal desses oficiais é assegurar que toda a resposta institucional seja pautada por uma abordagem centrada na vítima (*victim-centered approach*). Isso implica garantir que as necessidades e os direitos das vítimas - incluindo acesso a cuidados médicos e psicossociais imediatos, apoio legal, segurança e informação - sejam priorizados em todas as etapas do processo, desde o momento da denúncia até posteriormente ao final das investigações.⁵¹⁶ O trabalho dos SVROs e do OVRA visa, assim, restaurar a dignidade das vítimas e evitar a revitimização institucional.

Os SVROs e o OVRA também desempenham um papel fundamental na facilitação de processos de reconhecimento de paternidade e pedidos de pensão alimentícia para crianças nascidas como resultado de exploração e abuso sexual pelo pessoal da missão (*paternity claims*).⁵¹⁷ Além de apoiarem a vítima no encaminhamento de consultas médicas, facilitação de logística de transporte, mobilização de recursos e informação legal, eles atuam no apoio de coleta de amostras de DNA e sua transmissão para os Estados contribuintes de tropas, no auxílio para facilitação de recebimento de pensão alimentícia⁵¹⁸ e nos esforços diplomáticos e de coordenação com os Estados contribuintes de tropas.⁵¹⁹

Esses mecanismos são complementados pelo *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*,⁵²⁰ que financia serviços médicos, psicológicos, jurídicos e socioeconômicos, bem como projetos comunitários em contextos afetados por SEA.⁵²¹ Na República Democrática do Congo, por exemplo, a MONUSCO lançou projetos financiados pelo fundo em localidades como Kibua e Mpati, focados no empoderamento de vítimas e crianças nascidas de SEA por meio de treinamento vocacional e suporte para atividades

⁵¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Overview of victim assistance*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/remedial-victim-assistance>

⁵¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the Victims' Rights Advocate. *Frequently Asked Questions: on the work of the Victims' Rights Advocate and Senior Victims' Rights Officers*. New York: United Nations, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/office-victims-rights-advocate>, p. 3

⁵¹⁷ Ibid, p. 15-16

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: initiatives and proposals to be implemented system-wide*. Nova York: United Nations, 2024. Disponível em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/>.

⁵²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 71/278*. op. cit. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/trust-fund-support-victims-sexual-exploitation-and-abuse>; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. Report of the Secretary General*. UN Doc. A/69/779. Nova York: Nações Unidas. 13 de fevereiro de 2015

⁵²¹ Ibid

geradoras de renda, visando mitigar a estigmatização e promover a reintegração social dessas populações vulneráveis.⁵²²

Ainda assim, a própria ONU enfatiza que não fornece compensação nem reparação para vítimas de SEA, e que tais medidas possuem natureza humanitária, não implicando reconhecimento de responsabilidade jurídica nem substituindo mecanismos formais de reparação.⁵²³ A assistência à vítima, nesse sentido, permanece circunscrita ao regime interno de tratamento da má conduta, deixando uma lacuna na reparação concreta à vítima pelo seu direito violado.

2.2.2. Reclamações de Terceiros (*Third-Party Claims*)

O segundo grande eixo do tratamento operacional de reclamações individuais por terceiros no âmbito das operações de paz das Nações Unidas refere-se às chamadas Reclamações de Terceiros, ou *third-party claims*,⁵²⁴ isto é, reclamações formuladas por indivíduos ou entidades civis que alegam ter sofrido danos materiais, corporais ou morte em decorrência da atuação das missões. Elas são fundamentadas na lógica da *Third Party Claims Policy*, formalizada pela Resolução 52/247 da Assembleia Geral em 1998,⁵²⁵ que estabelece que a ONU pode oferecer compensação financeira por danos causados a terceiros, desde que preenchidos determinados requisitos.⁵²⁶ Diferentemente das alegações de má conduta, essas reclamações não têm como objeto principal a violação de padrões de comportamento do pessoal, mas a ocorrência de um dano juridicamente relevante atribuído à atividade da missão.

Trata-se, portanto, de um regime estritamente administrativo de gestão de controvérsias, concebido para permitir algum grau de resposta institucional a prejuízos

⁵²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *MONUSCO launches projects to assist victims of sexual exploitation and abuse*. [S. l.]: Nações Unidas, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/monusco-launches-projects-to-assist-victims-of-sexual-exploitation-and-abuse>

⁵²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the Victims' Rights Advocate. *Frequently Asked Questions: on the work of the Victims' Rights Advocate and Senior Victims' Rights Officers*. op. cit.

⁵²⁴ GILL, FLECK, BOOTHBY, VANHEUSDEN. Third Party Claims. In: *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations: Prepared by an International Group of Experts at the Invitation of the International Society for Military Law and the Law of War*. Cambridge University Press; 2017, pp. 288-310.

⁵²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 52/247: third-party liability: temporal and financial limitations*. UN Doc. A/RES/52/247. New York: United Nations, 26 de junho 1998. Ver também: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations: report of the Secretary-General*. Doc. ONU A/51/389. [S. l.]: Nações Unidas, 20 set. 1996; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Third-party liability: temporal and financial limitations*. Report of the Secretary-General, A/51/903, 21 de maio de 1997

⁵²⁶ Ibid

causados a terceiros sem afastar a imunidade jurisdicional da Organização.⁵²⁷ Nesse sentido, a racionalidade subjacente a esse regime é explicitamente pragmática: evitar que a imunidade absoluta da Organização resulte em um vácuo completo de indenização para indivíduos afetados, ao mesmo tempo em que se preserva a autonomia funcional das operações de paz.⁵²⁸

No plano institucional, o *Model Status of Forces Agreement* (Model SOFA)⁵²⁹ prevê, em tese, o estabelecimento de *Standing Claims Commissions* como mecanismo principal para resolução de queixas de terceiros, com composição paritária entre a Organização e o Estado anfitrião. Na prática, contudo, nenhuma dessas comissões foi efetivamente instituída em nenhuma missão de paz das Nações Unidas.⁵³⁰ Embora a ONU invoque dificuldades operacionais relacionadas à identificação de autoridades estatais competentes, a inexistência dessas comissões nos modelos do Model SOFA também decorre de uma opção institucional de manter maior controle sobre as potenciais responsabilidades financeiras decorrentes das operações.⁵³¹

Em substituição às *Standing Claims Commissions*, o processamento das *third-party claims* ocorre, na prática, por meio dos *Local Claims Review Boards* (LCRBs),⁵³² órgãos colegiados estabelecidos no âmbito das próprias missões. Os LCRBs são compostos exclusivamente por membros do pessoal da ONU e têm competência para avaliar o mérito da reclamação, determinar se o dano decorreu de atividade da missão não coberta pela exclusão de *operational necessity* e recomendar, quando cabível, o pagamento de compensação financeira.⁵³³ Estes órgãos não podem ser considerados independentes, vez que são compostos

⁵²⁷ REINISCH, A. *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit

⁵²⁸ UWICYEZA, Isabelle. *Addressing the remedy gap in third-party claims against the United Nations peacekeeping missions*. 2022. 341 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional Público) – Faculty of Law, University of Pretoria, Pretória, 2022

⁵²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations*. UN Doc. A/45/594. United Nations, 9 de outubro de 1990. para. 51.

⁵³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretary-General. *Administrative tribunal judgments: settlement of disputes: procedures in place for the settlement of disputes arising from agreements to which the United Nations is a party*. UN Doc. A/67/258. [S. l.]: United Nations, 8 Aug. 2012. para. 17; CHINKIN, Christine M. *United Nations accountability for human rights violations*. op. cit. p. 292-293; TRANSNATIONAL DEVELOPMENT CLINIC; GLOBAL HEALTH JUSTICE PARTNERSHIP; L'ASSOCIATION HAÏTIENNE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. *Peacekeeping without Accountability: the United Nations' responsibility for the Haitian cholera epidemic*. [S. l.]: Yale Law School, 2013. p. 27

⁵³¹ REINISCH, A. *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. op. cit. p. 265

⁵³² Ibid, p. 266. FERSTMAN, Carla. *Contemporary Challenges in Securing Accountability for Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers*. Haia: International Centre for Counter-Terrorism, 2013; SERPA SOARES, Miguel de. *Responsibility of International Organizations*. Nova York: United Nations Audiovisual Library of International Law, 2016. Disponível em: https://legal.un.org/avl/ls/Serpa-Soares_IO.html; pp. 131-ss

⁵³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations: report of the Secretary-General*. UN Doc A/51/389. Nações Unidas, 20 set. 1996.

apenas por funcionários da Organização e apenas emitem recomendações internas⁵³⁴ quanto à eventual concessão de compensação. Contudo, suas funções se aproximam de uma lógica *quasi-judicial*, vez que envolve tratar de pedidos e concessão de compensação financeira, ainda que marcadas por limitações temporais, operacionais e orçamentárias.

Nesse sentido, são diversas as limitações desse regime. A primeira e mais notória é a exclusão expressa de atos decorrentes de *operational necessity*, conceito que abrange atividades militares ou policiais consideradas indispensáveis ao cumprimento do mandato da missão.⁵³⁵ Assim, mesmo quando há morte ou lesão de civis, por exemplo, a queixa pode ser rejeitada se o dano for considerado consequência direta de uma ação operacional necessária, ainda que o impacto sobre direitos fundamentais seja significativo. Esse filtro técnico-jurídico demonstra como as *third-party claims* buscam diferenciar a lógica entre atos públicos imputáveis à Organização e questões referentes ao direito privado estabelecidos na Seção 29 da Convenção de Privilégios e Imunidades.⁵³⁶

Outras restrições são que a queixa deve ser apresentada com um limite temporal de até seis meses após o dano, tem um limite de até USD 50.000.⁵³⁷ Além disso, não é possível a compensação por danos imateriais, como sofrimento, danos à saúde mental ou de natureza moral, de modo que pedidos de compensação advindos de morte de algum civil ou lesão corporal, por exemplo, são absorvidas apenas na medida em que se traduzam em perdas econômicas mensuráveis, como despesas médicas, logísticas e estruturais.⁵³⁸ Esta última demonstra uma restrição grande à utilização deste mecanismo para obter reparação por violações de direitos humanos, vez que grande parte dos danos advindos dessa violação não são materiais.⁵³⁹ Por estas razões, as *third-party claims* não são idealmente enquadradas como mecanismos para tratar de violações de direitos humanos imputáveis à ONU, mas como

⁵³⁴ Após o surto de cólera no Haiti em 2010, os relatórios com as recomendações das LCRBs deixaram de ser publicizados. Sobre o tema, ver: ALOIS PUMHÖSEL. *How UN peacekeeping forces settle compensation claims*. scilog - The FWF Science Magazine. Disponível em: <<https://scilog.fwf.ac.at/en/magazine/how-un-peacekeeping-forces-settle-compensation-claims>>.

⁵³⁵ VERDIRAME, *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 227; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations*. op. cit. para. 13; CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. p. 292

⁵³⁶ CHINKIN. *United Nations accountability for human rights violations*. op. cit. p. 291

⁵³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 52/247*; SERPA SOARES, Miguel de. *Responsibility of International Organizations*. op. cit.

⁵³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 52/247*. op. cit., para. 9-10. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations: report of the Secretary-General*. Doc. ONU A/51. op. cit. para. 13-16;

⁵³⁹ *Ibid*, p. 292

pedidos de compensação administrativa por danos decorrentes de atividades operacionais e não envolvem juízo de ilicitude nem implicam em reconhecimento de falha institucional ou violação de normas de DIDH ou de DIH.⁵⁴⁰

2.2.3. *Mecanismos Sui Generis de Accountability em casos individuais: O Caso de Kosovo (UNMIK)*

Por fim, a última parte da Seção 2.2 pretende analisar mecanismos *sui generis* de implementação de responsabilidade pela Organização, observadas no contexto da UNMIK no Kosovo: o cargo de *Ombudsperson* e o *Human Rights Advisory Panel* (HRAP). Diferentemente dos mecanismos tratados nas seções anteriores de tratamento das alegações individuais, focados em lidar com a conduta de agentes isolados ou com danos incidentais decorrentes das operações, essas instâncias foram criadas para examinar diretamente a conformidade da atuação da UNMIK com normas de direitos humanos.

Por essa razão, a compreensão do alcance e, sobretudo, dos limites desses mecanismos exige a delimitação prévia do cenário jurídico instaurado no Kosovo pós-1999. Conforme discutido no Capítulo anterior, a UNMIK foi estruturada como uma administração territorial pelas Nações Unidas, dotada de poderes soberanos plenos sobre o território,⁵⁴¹ exercendo as funções executiva, legislativa e judiciária. Em razão disso, essa concentração de poder criou um paradoxo: os cidadãos do Kosovo estavam sob a autoridade de uma administração internacional que, embora promovesse direitos humanos, gozava de imunidade absoluta frente a mecanismos jurisdicionais. Tal vácuo de responsabilidade, no qual a ONU exercia poderes típicos de Estado sem se submeter a controles equivalentes, levou à criação de mecanismos que simulassem o controle judicial no território.⁵⁴²

A primeira das tentativas para sanar esse déficit e oferecer à população civil um canal de denúncia foi o *Ombudsperson*, instituído em 2000.⁵⁴³ Dotado de um mandato inovador de

⁵⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*, op. cit. art. II, §2; CHINKIN, *UN Accountability for Human Rights Violations*, op. cit., p. 291

⁵⁴¹ Sobre o tópico, ver tópico *supra* 1.1. Ver também: IRMSCHER, Tobias. The Legal Framework for the Activities of the United Nations Interim Administration in Kosovo: the Charter, Human Rights and the Law of Occupation. In: *German Yearbook of International Law (GYIL)*, [S. 1.], v. 44, p. 353-395, 2001.

⁵⁴² CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. p. 302

⁵⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNMIK Regulation No. 2000/38: on the establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo*. Pristina: UNMIK, 30 jun. 2000.

investigar a própria missão,⁵⁴⁴ o mecanismo detinha o poder de aceitar reclamações de indivíduos, grupos ou organizações contra a administração internacional por abusos de autoridade e violações de direitos humanos e, posteriormente, emitir relatórios críticos e fazer recomendações. Ainda que representasse um avanço simbólico relevante, o *Ombudsperson* revelou-se, desde o início, um instrumento de controle essencialmente frágil. Seus relatórios e recomendações eram apenas consultivos, carecendo de qualquer efeito vinculante (*enforcement*) e não impondo obrigações jurídicas à UNMIK.⁵⁴⁵

Ademais, o órgão passou a sofrer pressões políticas relevantes que comprometeram sua independência funcional.⁵⁴⁶ Em 2006, a restrição formal de seu mandato - que passou a abranger exclusivamente instituições locais, excluindo a jurisdição sobre a UNMIK⁵⁴⁷ - reverteu o pouco espaço de escrutínio existente sobre a atuação da Organização. Na prática, a ONU retirou-se do alcance do único mecanismo que lhe impunha algum grau de controle institucional, restabelecendo o cenário de ausência de recurso efetivo para as vítimas.

É nesse contexto que se insere a criação do *Human Rights Advisory Panel* (HRAP) em 2006,⁵⁴⁸ numa tentativa de sanar o déficit de proteção deixado pela retirada de funções do *Ombudsperson*. O HRAP operou até 2016 como um órgão permanente de natureza *quasi-judicial*, com a competência para alegações de violações de direitos humanos imputáveis à UNMIK.⁵⁴⁹ O painel era composto por três juristas independentes (não vinculados à ONU e nomeados pelo Presidente da Corte Europeia de Direitos Humanos) e o

⁵⁴⁴ O modelo do *Ombudsperson* instituído no âmbito da UNMIK no Kosovo serviu de referência para a adoção de mecanismo semelhante no Timor Leste, no contexto da United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET). Nesse caso, o cargo foi formalmente criado pela UNTAET Regulation No. 2000/38, de 30 de agosto de 2000, que estabeleceu o *Ombudsman for East Timor* com competência para receber e examinar reclamações relativas a atos ou omissões da própria administração transitória, bem como de autoridades públicas locais, em matéria de direitos humanos e má administração. Assim como no Kosovo, o *Ombudsperson* no Timor Leste possuía mandato investigativo e recomendatório, sem poderes coercitivos, refletindo a mesma lógica de controle institucional não jurisdicional sobre uma administração internacional dotada de amplos poderes governamentais. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNTAET Regulation No. 2000/38 on the establishment of the Ombudsperson*. 30 de agosto de 2000; WERZER, Julia. The UN Human Rights Obligations and Immunity: an oxymoron casting a shadow on the transitional administrations in Kosovo and East Timor. In: *Nordic Journal of International Law*, [S. l.], v. 77, n. 1-2, p. 105-140, 2008.

⁵⁴⁵ CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. p. 306

⁵⁴⁶ *Ibid*

⁵⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNMIK Regulation No. 2006/6 on the Ombudsperson Institution in Kosovo provided for the appointment of a local Ombudsperson by the Assembly of Kosovo*. 16 de fevereiro de 2006

⁵⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNMIK Regulation No. 2006/12: on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*. Pristina: Nações Unidas, 2006.

⁵⁴⁹ Conforme explorado no Capítulo 1, a UNMIK, diferentemente de outras missões, era expressamente vinculada ao cumprimento de diversos tratados de direitos humanos, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

procedimento era estruturado em fases de admissibilidade, de mérito e um parecer final com recomendações de reparação. Contudo, as recomendações eram direcionadas ao Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) na UNMIK, que detinha o poder discricionário de aceitar ou rejeitar as conclusões do Painel.⁵⁵⁰ Ou seja, o cenário que se desenhou na prática era que a Organização era, simultaneamente, sujeito responsável pela violação e instância final de execução, o que diminuía a independência e poder de *enforcement* do órgão.

A prática do HRAP evidencia de forma clara esse limite estrutural. Ao longo de sua atuação, o HRAP lidou com mais de 500 alegações individuais,⁵⁵¹ incluindo casos de desaparecimentos forçados, assassinatos não investigados, violações de propriedade, detenções arbitrárias, e danos graves à saúde.⁵⁵² A atuação do HRAP nos casos analisados culminou no relatório final de suas atividades, entregue em 2016.⁵⁵³ O relatório registra que a UNMIK falhou sistematicamente em cooperar com o painel, vez que a recusa constante em implementar as recomendações de reparação financeira fez com que “nada tangível viesse de toda a atividade [do painel]”.⁵⁵⁴ Até a data da publicação do relatório, a UNMIK não tinha realizado nenhum pagamento de compensação a nenhuma das vítimas que levaram suas queixas ao painel.⁵⁵⁵

Nesse sentido, a Organização recorreu diversas vezes à sua imunidade para evitar assumir consequências de sua responsabilidade por violação de direitos, convertendo o

⁵⁵⁰ ANISTIA INTERNACIONAL, *Kosovo's UNMIK Legacy: The Failure to Deliver Justice and Reparations to the Relatives of the Abducted*, 2013

⁵⁵¹ CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. p. 366. Entre os mais emblemáticos, destaca-se o caso *N.M. e outros vs. UNMIK* referente às famílias das comunidades Roma, Ashkali e Egyptian e a contaminação por chumbo. HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL (Kosovo). *Case No. 26/08: N.M. and Others against UNMIK*. Opinião de 26 de Fevereiro de 2016; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado para Direitos Humanos. *Lead Contamination in Kosovo*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-toxics-and-human-rights/lead-contamination-kosovo>>.

⁵⁵² Sobre a atuação do HRAP, ver: ABRAHAM, Elizabeth. The Sins of the Saviour: holding the United Nations accountable to International Human Rights Standards for executive order detentions in its mission in Kosovo. In: *American University Law Review*, [S. 1.], v. 52, n. 5, p. 1291-1337, 2003; KLEIN, Pierre. Le panel consultatif des droits de l'homme (Human Rights Advisory Panel) de la MINUK: une étape dans le processus de responsabilisation des Nations Unies ?. In: KOHEN, M.; KOLB, R.; TEHINDRAZANARIVELO, D. L. (ed.). In: *Perspectives du droit international au 21ème siècle: Liber Amicorum Christian Dominicé*. Leiden: Nijhoff, 2012. p. 225-255; MOMIROV, Aleksandar. Local Impact of “UN Accountability” Under International Law: the rise and fall of UNMIK’s Human Rights Advisory Panel. In: *International Peacekeeping*, [S. 1.], v. 19, n. 1, p. 3-18, 2012; KLEIN. *Human Rights Advisory Panel: United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK)*. Max Planck Encyclopedias of International Law, 2023. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2489.013.2489/law-mpeipro-e2489>.

⁵⁵³ HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL. *Final Report*. Pristina: UNMIK, 2016. Disponível em: <https://unmik.unmissions.org/hrap>,

⁵⁵⁴ Ibid, para. 241

⁵⁵⁵ CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. p. 312.

mecanismo em um exercício de reconhecimento simbólico destituído de efeitos práticos, vez que a UNMIK seguiu sem implementar de fato sua responsabilidade pelas violações.⁵⁵⁶ Nesse sentido, o HRAP foi um exemplo de que os mecanismos internos da ONU, quando não efetivos, servem mais para gestão de imagem institucional do que realmente para implementar responsabilidade e gerar reparações.⁵⁵⁷

Ainda que o Painel tenha tido desdobramentos positivos, ao inaugurar um modelo inédito de *accountability* da atuação direta da ONU, seu legado é ambivalente. Por um lado, o Painel foi capaz de investigar, de fato, grande parte das violações, e levou ao reconhecimento de violações, além de avançar em diversas discussões jurisprudenciais em matéria de direitos humanos.⁵⁵⁸ Nesse sentido, o HRAP representou uma tentativa estruturalmente relevante de conciliar imunidade e *accountability* em matéria de direitos humanos, ao instituir um foro independente, com linguagem e procedimentos de natureza *quasi* judicial. Contudo, por outro lado, o julgamento das violações mostrou-se insuficiente em razão da relutância da Organização em implementar as recomendações, e a reparação para as vítimas foi praticamente inexistente, revelando uma resistência da ONU em se submeter ao Direito Internacional dos Direitos Humanos quando isso implica admissão de responsabilidade institucional.

2.3. Limitações dos mecanismos internos de implementação de responsabilidade

As seções anteriores demonstraram que os mecanismos internos de implementação de responsabilidade são estruturados de forma segmentada pela Organização, dividida entre um eixo voltado à *accountability* político-institucional e outro para o tratamento de alegações individuais de violações, que, por sua vez, também é dividido entre avaliação de alegações de má-conduta e reclamações de terceiros. Inicialmente, uma primeira análise revela que sua criação busca responder, ao menos formalmente, à necessidade de oferecer meios alternativos diante da imunidade jurisdicional da Organização. Contudo, a mera existência de tais instrumentos não resolve a questão central: se eles são capazes de implementar a

⁵⁵⁶ HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL. *Final Report*. op. cit. CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit. p. 315

⁵⁵⁷ KNOLL, Bernhard; UHL, Ralf-Jacob. Too Little, Too Late: the Human Rights Advisory Panel in Kosovo. In: *European Human Rights Law Review*, [S. l.], v. 7, p. 534-549, 2007.

⁵⁵⁸ HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL. *Final Report*. op. cit. para. 22

responsabilidade internacional na forma exigida pelo direito ao recurso efetivo e ao acesso à justiça das vítimas.

Conforme analisado na Seção 1.4 *supra*, a implementação de uma responsabilidade efetiva exige a tríade composta por investigação, responsabilização jurídica e reparação integral à vítima.⁵⁵⁹ Assim, a responsabilidade internacional não se esgota na constatação abstrata da ilicitude, mas pressupõe mecanismos institucionais capazes de apurar os fatos, identificar juridicamente a violação, atribuir consequências aos responsáveis e assegurar reparação adequada. À luz desse parâmetro normativo, impõe-se examinar se os mecanismos internos estabelecidos pelas Nações Unidas (tanto os voltados ao tratamento de alegações individuais quanto os instrumentos mais amplos de *accountability* institucional) são suficientes para implementar, de forma completa, a responsabilidade da Organização no contexto das operações de paz.

Inicialmente, no que tange a investigação, o que se observa é um esforço da Organização em realizar investigações acerca dos ocorridos em suas missões, seja por meio de mecanismos político institucionais, como relatórios especiais do Conselho de Direitos Humanos, *Boards of Inquiry* ou painéis independentes, ou por meio do tratamento das alegações individuais, no caso da investigação por ocorrência de má-conduta nas missões por meio do *Office of Internal Oversight Services* e no HRAP no Kosovo.⁵⁶⁰ Tais mecanismos permitem a coleta de informações e a produção de relatórios internos. Sob esse aspecto, pode-se afirmar que existe uma arquitetura institucional voltada à apuração de fatos.

Contudo, ao tratarmos da responsabilização de fato pela conduta observada, o que se observa é que a investigação realizada não se traduz em implementação de responsabilidade jurídica. No que tange à *accountability* político-institucional, para além de poucos exemplos em que a Organização buscou assumir, de fato, sua responsabilidade pelas violações ocorridas durante a missão,⁵⁶¹ na maioria dos casos, ainda que a ONU admita falhas institucionais, a resposta tende a assumir a forma de “responsabilidade moral”, por meio de medidas *ex gratia*, assistência humanitária ou programas comunitários, desvinculados do reconhecimento de responsabilidade jurídica.⁵⁶²

⁵⁵⁹ Ver tópico *supra* 1.4

⁵⁶⁰ CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit.

⁵⁶¹ Tal reconhecimento pode ser observado no caso do Massacre de Srebrenica e do Genocídio em Ruanda, conforme analisado no tópico *supra* 2.1. Ver também: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *DARIO with comments*. op. cit. Comentário ao Artigo 37, para 2 e 3.

⁵⁶² COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *DARIO with comments*. Comentário ao Art. 31, para. 5

Um exemplo é o caso do Haiti, em que não houve reconhecimento formal de violação dos direitos à vida e à saúde, nem estabelecimento de um mecanismo de reparação individual,⁵⁶³ haja vista que, por anos a Organização recusou-se a reconhecer qualquer responsabilidade jurídica, classificando as reivindicações das vítimas como envolvendo “questões de política pública”, excluídas do escopo da Seção 29 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.⁵⁶⁴ Esse caso evidencia como determinadas violações permanecem fora do alcance dos mecanismos internos de responsabilização, não satisfazendo as exigências normativas do regime internacional de responsabilidade.

Por outro lado, ao falarmos da responsabilidade por alegações individuais, como demonstrado, os regimes de tratamento de alegações de má conduta e de reclamações de terceiros (*third-party claims*) operam sob lógicas institucionais e finalidades diferentes. Enquanto o primeiro está orientado à conformidade disciplinar dos agentes, o segundo se volta à compensação financeira por danos causados à terceiros. Embora esses dois regimes possam incidir sobre os mesmos fatos, eles se fundam em lógicas normativas diversas, possuem finalidades institucionais distintas e produzem consequências diferentes para as vítimas.

Mais especificamente, o regime das alegações de má conduta concentra-se primordialmente na avaliação do comportamento do pessoal das missões à luz dos padrões internos da Organização, incluindo os códigos de conduta, as regras de engajamento, e as normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário.⁵⁶⁵ Mesmo quando uma investigação conclui pela ocorrência do comportamento incompatível com as normas aplicáveis, o resultado tende a limitar-se a medidas administrativas como advertência, demissão e repatriação, sem articulação com uma obrigação institucional de reparar o dano sofrido.

Por sua vez, o regime das *third-party claims* desloca o foco da análise para o dano sofrido pelo indivíduo, por meio de um mecanismo orientado à gestão administrativa de prejuízos causados à terceiros.⁵⁶⁶ Uma primeira limitação deste regime se dá no fato de que as *Standing Claims Commissions*, previstas no *Model Status of Forces Agreement* (Model

⁵⁶³ BOON, Kristen. “United Nations Peacekeeping Operations and the Obligation to Protect Civilians”. *Journal of International Peacekeeping*, v. 20, 2016

⁵⁶⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, 1946, art. VIII, seção 29

⁵⁶⁵ Ver tópico *supra* 2.2.1

⁵⁶⁶ UWICYEZA, Isabelle. *Addressing the remedy gap in third-party claims against the United Nations peacekeeping missions*. op. cit.

SOFA)⁵⁶⁷ nunca terem sido efetivamente instituídas em nenhuma missão de paz das Nações Unidas.⁵⁶⁸ Em razão desta falta, as reclamações de terceiros são gerenciadas pelas *Local Claims Review Boards*, e restringem-se predominantemente à compensação por danos materiais e estão sujeitas a limitações temporais, financeiras e a cláusula de *operational necessity*, sem reconhecimento formal de violação enquanto ilícito internacional.⁵⁶⁹

Essa distinção entre os dois regimes reflete-se também nas portas de entrada institucionais e nos procedimentos aplicáveis. Alegações de má conduta são, em regra, recebidas pelas Unidades de Condutas e Disciplina, sendo posteriormente encaminhadas para investigação pelo OIOS, com eventual comunicação aos Estados contribuintes de tropas quando envolvido o pessoal militar. As *third-party claims*, por sua vez, são submetidas à apreciação dos *Local Claims Review Boards*, segundo critérios administrativos estabelecidos pela Organização.

Apesar dessa separação procedimental, é possível que um mesmo evento dê origem a ambos os tipos de resposta. Situações envolvendo a morte de civis, lesões corporais, ou destruição de bens podem, simultaneamente, ensejar uma investigação de má conduta e uma reclamação administrativa por danos. Contudo, essa sobreposição fática não se traduz, necessariamente, em articulação institucional efetiva entre os mecanismos. Cada um deles opera de forma relativamente independente, abordando apenas uma dimensão específica do ocorrido, sem a integração substantiva entre apuração de conduta e reconhecimento da violação de direitos.⁵⁷⁰

Nesse sentido, a forma como a Organização trata casos envolvendo o direito à vida, e eventual violação ao princípio da distinção do DIH, por exemplo, oferece uma ilustração de como essa fragmentação funciona. No âmbito das alegações de má conduta, uma morte pode ser analisada sob a ótica do descumprimento de regras operacionais ou de padrões de comportamento, podendo resultar em sanções disciplinares, ou em eventual processo criminal no âmbito da jurisdição do Estado contribuinte. No regime das *third-party claims*, a mesma morte é tratada como dano potencialmente indenizável, desde que não seja considerada consequência de *operational necessity*. Em nenhum dos casos, contudo, há um

⁵⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations*. UN Doc. A/45/594. United Nations, 9 de outubro de 1990. para. 51.

⁵⁶⁸ Ver tópico *supra* 2.2.2

⁵⁶⁹ UWICYEZA, Isabelle. *Addressing the remedy gap in third-party claims against the United Nations peacekeeping missions*. op. cit.

⁵⁷⁰ Ibid

reconhecimento formal da violação do direito à vida no DIDH ou do princípio da distinção no DIH, nem a afirmação da responsabilidade jurídica da Organização, nem tampouco a reparação completa da vítima.

Do ponto de vista do acesso à justiça, essa fragmentação produz efeitos relevantes. As vítimas enfrentam múltiplos canais institucionais, frequentemente sem clareza quanto ao mecanismo mais adequado para tratar sua situação, e com expectativas limitadas quanto às formas de reparação disponíveis. A coexistência desses mecanismos evidencia, portanto, um modelo de responsabilização que responde administrativamente às violações ocorridas no terreno, mas resiste a internalizar plenamente a responsabilidade jurídica pela violação do regime internacional de proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Além disso, a ausência de poder vinculante constitui um traço comum a todos esses mecanismos, inclusive no HRAP no Kosovo, cujas decisões possuíam caráter meramente consultivo. Nos casos envolvendo a contaminação por chumbo de comunidades Roma, Ashkali e Egyptian reassentadas em campos próximos a minas em Mitrovica, por exemplo, o HRAP reconheceu a violação dos direitos à vida e à saúde e recomendou reparações individuais.⁵⁷¹ Contudo, tais recomendações não foram implementadas, e a resposta da Organização limitou-se à criação de um fundo voluntário de caráter comunitário, sem reparações individuais ou admissão de responsabilidade jurídica.⁵⁷² A Organização, assim, ocupa simultaneamente a posição de parte investigada e de instância final de decisão quanto à adoção (ou não) de medidas corretivas, o que comprometeu a efetividade do HRAP, vez que, até a publicação de seu relatório final, nenhuma vítima havia sido indenizada pela UNMIK.⁵⁷³

No que tange à reparação, terceiro requisito para uma responsabilidade efetiva, ela deve ser examinada à luz do conteúdo jurídico da obrigação de reparação no direito internacional. Inicialmente, o Art. 30 do DARIO estabelece que uma Organização Internacional responsável pelo cometimento de um ato internacionalmente ilícito está obrigada a cessar sua ocorrência e a garantir meios para sua não repetição, que podem exigir reformas estruturais, principalmente quando a conduta demonstra um “padrão de violações”.⁵⁷⁴

⁵⁷¹ HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL. *N.M. and Others v. UNMIK*, Opinion of 26 February 2016.

⁵⁷² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Human Rights Advisory Panel*, A/71/252.

⁵⁷³ Ver supra note 552.

⁵⁷⁴ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *DARIO with comments*. op. cit., Artigo 30, para. 3

Essa dimensão preventiva de violações futuras integra o regime geral de responsabilidade de OIs e é particularmente relevante no contexto de operações de paz, nas quais violações podem decorrer de políticas institucionais, falhas estruturais de comando ou práticas reiteradas. Todavia, os mecanismos internos existentes não estruturam as reformas institucionais como obrigações jurídicas decorrentes de responsabilidade. Relatórios de investigação e revisões operacionais são produzidos sob lógica administrativa e política, não como cumprimento formal de garantias de não repetição. A adoção de mudanças estruturais permanece contingente e discricionária, não vinculada a uma decisão jurídica que reconheça a violação.⁵⁷⁵

Além disso, nos termos do Art. 31 do DARIO,⁵⁷⁶ a Organização Internacional responsável por um ato internacionalmente ilícito está obrigada a reparar integralmente o dano causado. Essa obrigação compreende qualquer dano, material ou moral, resultante da violação, ou seja, a reparação deve ser plena e proporcional à extensão do dano, eliminando as consequências do ilícito e restaurando, tanto quanto possível, a situação que existia anteriormente ao ilícito.⁵⁷⁷

Por sua vez, o artigo 34 do DARIO estabelece que a reparação integral pode assumir a forma de restituição, compensação e satisfação, isoladamente ou de maneira combinada.⁵⁷⁸ A restituição, disciplinada no artigo 35, consiste no restabelecimento da situação que existiria se o ato ilícito não tivesse sido cometido, salvo quando materialmente impossível ou desproporcional.⁵⁷⁹ No contexto das operações de paz, a restituição poderia envolver, por exemplo, a reversão de medidas administrativas lesivas, ou a restauração de direitos indevidamente restringidos. Contudo, os mecanismos internos da ONU não estão estruturados para produzir restituição enquanto consequência jurídica formal.⁵⁸⁰ O regime de reclamações de terceiros limita-se à avaliação de danos já consumados, sem prever instrumentos voltados à reconstituição da situação jurídica anterior. Já os mecanismos disciplinares concentram-se na conduta individual, não na restauração de situações jurídicas afetadas. A restituição, enquanto

⁵⁷⁵ VERDIRAME. *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 334-335

⁵⁷⁶ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *DARIO with comments*. op. cit., Artigo 31

⁵⁷⁷ Ibid. Sobre a obrigação de reparar, ver também: KLABBERS. *An Introduction to International Organizations Law*. op. cit. p. 305; CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. *Case Concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity)*, 1927 p. 21.

⁵⁷⁸ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *DARIO with comments*. op. cit., artigo 34

⁵⁷⁹ Ibid, Artigo 35

⁵⁸⁰ VERDIRAME. *Who Guards the Guardians?* op. cit. p. 330

forma de reparação no direito internacional, permanece, portanto, praticamente ausente da arquitetura institucional interna.

A compensação, prevista no artigo 36, cobre danos financeiramente avaliáveis, tanto materiais quanto morais, quando a restituição não for possível.⁵⁸¹ À primeira vista, o regime de reclamações de terceiros poderia parecer compatível com essa forma de reparação. Contudo, sua estrutura revela limitações substanciais. Em primeiro lugar, a compensação - que possui um limite financeiro que nem sempre é suficiente para reparar o dano causado - não compreende danos imateriais e morais, o que, por si, impede sua categorização enquanto medida reparatória de violações de direitos humanos, vez que grande parte do prejuízo decorrido dessas violações não se traduz em danos materiais.⁵⁸² Em segundo lugar, a cláusula de *operational necessity* pode operar como exclusão ampla de responsabilidade, permitindo que danos resultantes de operações autorizadas sejam considerados não indenizáveis. Em terceiro lugar, o procedimento é essencialmente administrativo, não implicando reconhecimento formal de responsabilidade internacional. Assim, ainda que haja pagamento de determinadas quantias, tal indenização não se integra a um regime de reparação integral nos termos do DARIO.

O sistema de avaliação de má conduta também não é capaz de promover uma compensação financeira à vítima. As investigações lideradas pelo OIOS operam segundo uma lógica disciplinar, voltada à responsabilização individual de agentes ou à correção de falhas operacionais futuras, sem que isso se traduza automaticamente em qualquer forma de compensação ou reparação individual. Mesmo mecanismos que promovem financiamento de iniciativas de assistência à vítima, como o *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*, não são reconhecidos pela Organização como compensação para vítimas de SEA, não implicando reconhecimento de responsabilidade jurídica nem substituindo mecanismos formais de reparação.⁵⁸³ Nesse sentido, o que se observa é uma dissociação entre reconhecimento da violação e reparação às vítimas.

Por fim, a satisfação, disciplinada no artigo 37, destina-se a reparar danos não suscetíveis de avaliação pecuniária, podendo assumir a forma de reconhecimento da violação, pedido de desculpas ou outras medidas simbólicas apropriadas.⁵⁸⁴ Essa dimensão é

⁵⁸¹ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *DARIO with comments*. op. cit., Artigo 36

⁵⁸² CHINKIN. *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 292

⁵⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the Victims' Rights Advocate. *Frequently Asked Questions: on the work of the Victims' Rights Advocate and Senior Victims' Rights Officers*. op. cit.

⁵⁸⁴ COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *DARIO with comments*. op. cit. Artigo 37

particularmente relevante em casos de reconhecimento de violações de direitos humanos advindas de falhas estruturais do mandato da operação, como no caso de Srebrenica e do genocídio em Ruanda.⁵⁸⁵ No entanto, na maioria dos casos, conforme mencionado anteriormente, como no surto de cólera no Haiti, a prática institucional da ONU revela resistência em reconhecer formalmente a ocorrência de ilícitos internacionais, tendendo a neutralizar politicamente pareceres jurídicos que possam expor a Organização a litígios em massa.⁵⁸⁶ Mesmo quando admite falhas operacionais ou assume “responsabilidade moral”, a Organização evita qualificações jurídicas explícitas que afirmem a violação de normas internacionais vinculantes. A ausência de reconhecimento formal da ilicitude compromete a dimensão satisfatória da reparação e impede que a responsabilidade seja plenamente internalizada.

Dessa forma, quando confrontados com o regime normativo da Responsabilidade de Organizações Internacionais, os mecanismos internos da ONU revelam insuficiência estrutural. Não há instrumento que assegure restituição; a compensação é limitada e desvinculada da identificação formal da responsabilidade; a satisfação raramente assume a forma de reconhecimento jurídico de violação; e as garantias de não repetição não são implementadas como dever jurídico vinculante. Em um contexto no qual a imunidade jurisdicional exclui o controle externo, essa insuficiência assume dimensão ainda mais grave: os únicos mecanismos disponíveis não são capazes de implementar a responsabilidade internacional em sua completa configuração.

À luz dessas exigências, os mecanismos internos atualmente mobilizados pelas Nações Unidas revelam limitações significativas, advindos de sua natureza eminentemente administrativa e político-institucional. A fragmentação entre investigação disciplinar, compensação administrativa e resposta política impede que a Organização assuma, de maneira clara, sua responsabilidade internacional por atos ilícitos.

Embora esses instrumentos desempenhem funções relevantes de monitoramento, investigação e, em certos casos, reconhecimento de falhas, eles não operam como mecanismos de implementação de responsabilidade internacional em sentido estrito. Em vez disso, constituem formas de gestão interna de riscos institucionais, concebidas para preservar

⁵⁸⁵ Ver supra note 558

⁵⁸⁶ CHINKIN. *UN Accountability for Violations of International Human Rights Law*. op. cit. p. 300

a autonomia e credibilidade da Organização e mitigar impactos, mais do que para assegurar direitos às vítimas.⁵⁸⁷

Assim, ainda que ofereçam canais internos de tratamento das reclamações, não afastam a lacuna existente entre as exigências do direito internacional dos direitos humanos e as formas efetivas de responsabilização disponíveis às vítimas.⁵⁸⁸ Na prática, conforme a seção anterior, entretanto, essa disposição tem sido interpretada de forma restritiva pela Organização, de modo a excluir de seu escopo alegações relacionadas a violações de direitos humanos, tratadas como questões administrativas, ou de natureza institucional.⁵⁸⁹ Além disso, muitas vezes a imunidade da Organização se apresenta como um impeditivo para o acesso a um remédio efetivo às vítimas. Por exemplo, ações ajuizadas por vítimas da epidemia de cólera no Haiti foram sistematicamente rejeitadas por tribunais nacionais, sob o fundamento de que a Organização não havia renunciado à sua imunidade jurisdicional.⁵⁹⁰

Nesse sentido, as limitações intrínsecas dos mecanismos internos de responsabilização da ONU tornam-se ainda mais críticas quando consideradas à luz da inexistência prática de vias jurisdicionais externas disponíveis às vítimas de violações cometidas no contexto das operações de paz. Diferentemente do que ocorre no regime clássico da responsabilidade internacional dos Estados, em que a insuficiência de mecanismos internos pode, ao menos em tese, ser compensada pelo acesso a tribunais nacionais ou internacionais,⁵⁹¹ as organizações internacionais, ao possuírem imunidade jurisdicional, não estão submetidas a este controle.

Nesse contexto, quando a ONU invoca sua imunidade absoluta para impedir que tribunais nacionais julguem violações de direitos humanos ocorridas no terreno, sem promover mecanismos internos efetivos de implementação de responsabilidade, há uma colisão com o direito ao acesso à justiça, a imunidade deixa de ser um instrumento funcional e passa a operar como um obstáculo estrutural à efetivação do direito a um recurso efetivo.⁵⁹²

O que se observa, portanto, é o que se chama de "lacuna de responsabilidade".⁵⁹³ Quando uma corte se declara incompetente devido à imunidade da ONU e não existe órgão

⁵⁸⁷ Ibid.

⁵⁸⁸ Ibid. p. 314

⁵⁸⁹ REINISCH, August. "The immunity of international organizations and the jurisdiction of their administrative tribunals". *Chinese Journal of International Law*, v. 7, n. 2, 2008, p. 285–306.

⁵⁹⁰ BOON, Kristen; LEBOEUF, Michael. "Cholera and the United Nations: Liability, Immunity, and Accountability". In: *Georgetown Journal of International Law*, v. 45, 2014, p. 955–1011.

⁵⁹¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O acesso direto do indivíduo ao direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008

⁵⁹² COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. *General Comment No. 31*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, para. 15.

⁵⁹³ VERDIRAME. *Who Guards the Guardians?* op. cit.

interno capaz de proferir decisões efetivas de implementação de responsabilidade e reparação, o acesso à justiça é negado à vítima. Essa negação de justiça é, por si só, uma violação autônoma de direitos humanos. A responsabilidade internacional de uma organização não pode ser puramente teórica; ela exige uma ponte entre a atribuição da conduta ilícita e a efetiva prestação jurisdicional à parte lesada.⁵⁹⁴

Assim, conclui-se que, ainda que as operações tenham passado a desempenhar funções de proteção de civis, administração territorial, segurança pública e gestão de populações deslocadas, tal aumento de funções não foi acompanhado por instrumentos disponíveis para lidar com violações advindas deste contexto,⁵⁹⁵ vez que a responsabilização depende quase exclusivamente da vontade política da própria Organização.⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ CHEN, Y. *Attribution, causation and responsibility of international organizations*. op. cit

⁵⁹⁵ KLABBERS. *An Introduction to International Organizations Law*. op. cit.

⁵⁹⁶ CHINKIN. *UN Accountability for Human Rights Violations*. op. cit

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender se é possível atribuir responsabilidade internacional à Organização das Nações Unidas por violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário cometidas no contexto das missões de paz e de que maneira essa responsabilidade é implementada por mecanismos internos da ONU. O presente trabalho partiu de uma constatação central: as missões de paz das Nações Unidas, embora concebidas como instrumentos de promoção da paz, da segurança internacional e da proteção de civis, operam em contextos de extrema vulnerabilidade e exercem, cada vez mais, funções que produzem impactos diretos sobre direitos humanos. A ampliação progressiva de seus mandatos, a robustez das operações no terreno e, em certos contextos, o exercício de funções típicas de autoridade pública - inclusive de natureza quase estatal - tornam inevitável o debate sobre a responsabilidade internacional da Organização por violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário cometidas no âmbito dessas missões.

Ao longo da pesquisa, buscou-se demonstrar que a responsabilização da ONU não é um problema de ausência normativa, mas de implementação. O Direito Internacional Público dispõe de um arcabouço suficientemente consolidado para permitir a atribuição de conduta às organizações internacionais, inclusive quando praticada por seus órgãos subsidiários ou por pessoal destacado em operações de paz. Tanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos quanto o Direito Internacional Humanitário vinculam a Organização, na medida em que esta é um sujeito de direito internacional e exerce autoridade sobre pessoas e territórios. O desafio central, portanto, não reside na possibilidade jurídica abstrata de reconhecer responsabilidade, mas na distância entre esse reconhecimento normativo e a prática institucional da ONU.

O primeiro capítulo evidenciou que as missões de paz não podem ser compreendidas como instrumentos neutros, ou juridicamente excepcionais. Sua evolução histórica demonstra um deslocamento claro de missões tradicionais de observação para operações multidimensionais complexas, dotadas de mandatos robustos e responsabilidades amplas em matéria de proteção de civis, direitos humanos e manutenção da ordem pública. Esse deslocamento produz consequências diretas: quanto maior o grau de autoridade exercido pela missão, maior a possibilidade dela incorrer em violações de DIH e DIDH.

Nesse contexto, o capítulo demonstrou que atos e omissões praticados no âmbito das missões são, em regra, atribuíveis à Organização, nos termos do regime de responsabilidade

internacional das organizações internacionais. A tentativa de fragmentar a responsabilidade - seja por meio da distinção entre pessoal civil e militar, seja pela repartição de competências entre a ONU e os Estados contribuintes de tropas - revela-se insuficiente para afastar a atribuição quando a conduta decorre do exercício do mandato conferido pela própria Organização. Ainda assim, a análise também evidenciou que o reconhecimento dessa responsabilidade jurídica convive com um obstáculo estrutural, a imunidade jurisdicional ampla de que goza a ONU perante tribunais nacionais e sua relação com o direito ao acesso à justiça e a um remédio efetivo das vítimas.

É precisamente nesse ponto que se situa a contribuição central do segundo capítulo do trabalho. Ao deslocar o foco para a arquitetura interna desenvolvida pela Organização, a pesquisa demonstrou que a ONU tem respondido às violações atribuíveis às suas missões por meio de um conjunto fragmentado de mecanismos administrativos, políticos e funcionais. Esses mecanismos constituem, na prática, o principal espaço no qual a Organização enfrenta as consequências de suas próprias ações.

A análise dos mecanismos de monitoramento generalizado da atuação das missões revelou uma transformação progressiva da postura institucional da ONU. Relatórios do Secretário-Geral, diretrizes doutrinárias, políticas transversais como a *Human Rights Due Diligence Policy* e documentos específicos sobre a atuação das missões sob a ótica dos direitos humanos evidenciam um reconhecimento crescente de que a Organização pode causar danos juridicamente relevantes e de que sua legitimidade depende da capacidade de preveni-los e enfrentá-los. Instrumentos como o *Brahimi Report*, a Capstone Doctrine e o HIPPO refletem esse movimento de autorreflexão institucional, ao reconhecer falhas sistêmicas, riscos operacionais e a necessidade de maior coerência entre mandato, prática e padrões normativos.

No entanto, a pesquisa demonstrou que esse reconhecimento permanece, em grande medida, situado no plano político e discursivo. A incorporação da linguagem dos direitos humanos e da proteção de civis nos mandatos e documentos estratégicos não se traduz automaticamente em mecanismos efetivos de responsabilização. Ao contrário, muitas dessas iniciativas operam como respostas reativas a crises específicas, funcionando mais como instrumentos de gestão de riscos reputacionais do que como expressões de um compromisso estrutural com a responsabilidade jurídica.

Essa ambivalência torna-se ainda mais evidente na análise dos mecanismos operacionais de tratamento de alegações individuais por terceiros. O estudo detalhado dos procedimentos relativos à má conduta do pessoal das missões revelou uma arquitetura institucional voltada prioritariamente à disciplina interna e à preservação da integridade funcional das operações. Unidades de Conduta e Disciplina, investigações conduzidas pelo OIOS desempenham um papel relevante na apuração de fatos e na adoção de medidas administrativas, mas permanecem fortemente limitados pela repartição de competências com os Estados contribuintes de tropas e pela ausência de consequências jurídicas diretas para a Organização enquanto tal.

Mesmo nos casos mais graves, como exploração e abuso sexual, a resposta institucional da ONU tende a concentrar-se na responsabilização individual do perpetrador (e muitas vezes deslocada para a esfera doméstica dos Estados) e em mecanismos de assistência às vítimas que não implicam reconhecimento de responsabilidade jurídica. A criação do *Office of the Victims' Rights Advocate*, do *Trust Fund in Support of Victims* e de protocolos específicos de assistência representa um avanço relevante no plano humanitário e simbólico, mas não supera a lacuna estrutural no acesso a um recurso efetivo. A vítima é reconhecida, assistida e, em certa medida, acolhida, mas não titular de um direito exigível de reparação contra a Organização.

O mesmo padrão se reproduz no regime das reclamações de terceiros, ou *third-party claims*. Embora a política de indenização administrativa represente uma tentativa de evitar um vácuo absoluto de proteção decorrente da imunidade jurisdicional, sua racionalidade permanece estritamente pragmática. As reclamações são tratadas como questões de direito privado, desvinculadas de violações de direitos humanos, limitadas à compensação por danos materiais e excluídas sempre que invocada a cláusula de *operational necessity*. Esse modelo revela uma escolha institucional clara: oferecer uma resposta mínima, pecuniária e controlada, sem abrir espaço para o reconhecimento de ilícitos internacionais ou para reparações integrais.

As experiências *sui generis* analisadas no trabalho, notadamente o *Ombudsperson* e o *Human Rights Advisory Panel* no âmbito da UNMIK no Kosovo, evidenciam de forma particularmente nítida os limites da *accountability* interna da ONU. Esses mecanismos foram criados em um contexto excepcional, no qual a Organização exercia poderes quase soberanos sobre um território e sua população, tornando insustentável a ausência absoluta de controle jurídico. Ainda assim, mesmo quando dotados de maior sofisticação procedimental e

linguagem explicitamente jurídica, tais mecanismos permaneceram subordinados à vontade política da própria Organização. A recusa sistemática em implementar recomendações de reparação financeira revela uma resistência estrutural da ONU em aceitar as consequências jurídicas plenas de sua atuação.

Assim, a inexistência de mecanismos internos capazes de satisfazer as exigências para uma responsabilidade efetiva (investigação, responsabilização jurídica e reparação), revela um déficit estrutural de *accountability* que compromete a efetividade e credibilidade das operações de paz. A ausência de reconhecimento jurídico de responsabilidade, a impossibilidade de restituição, a limitação da compensação e dos mecanismos de satisfação, aliados à falta de garantias estruturais de não repetição evidenciam que os mecanismos internos da ONU permanecem aquém dos requisitos para um remédio efetivo para as vítimas.

A hipótese que orientou este estudo confirma-se, portanto, ao final da análise. A ONU desenvolveu, ao longo das últimas décadas, um conjunto de instrumentos destinados a responder a violações atribuíveis às suas missões de paz. Contudo, esses mecanismos operam de forma fragmentada, que, embora ampliem a capacidade de monitoramento e produção de informação, permanecem estruturalmente incapazes de assegurar responsabilidade em termos compatíveis com as exigências do Direito Internacional. Essa conclusão não implica negar os avanços realizados nem desconsiderar a complexidade operacional das missões de paz e suas contribuições para a manutenção da paz e segurança internacionais. Trata-se, antes, de reconhecer que a atuação internacional não pode se dar à custa da negação de direitos às populações afetadas.

Nesse sentido, reconhece-se que a imunidade constitui um instrumento para a garantia da autonomia funcional da Organização e para o desempenho de suas atividades em contextos complexos. O argumento desenvolvido neste trabalho é, contudo, o de que a imunidade não pode operar de forma dissociada de mecanismos adequados de responsabilização. Na medida em que o acesso à jurisdição é afastado, torna-se imperativo que a Organização estabeleça vias alternativas capazes de assegurar, de forma efetiva, a proteção dos direitos das pessoas afetadas. Contudo, a ausência de efetividade e vinculação dos mecanismos estabelecidos acaba por esvaziar o potencial dessas iniciativas de oferecer uma reparação adequada às vítimas.

À luz do exposto, este trabalho contribui para o debate mais amplo sobre os limites do poder internacional e a necessidade de mecanismos de controle compatíveis com o exercício

de autoridade pública além do Estado. A superação dessas tensões exige mais do que reformas administrativas incrementais: demanda uma reavaliação estrutural da relação entre imunidade e *accountability*, bem como o reconhecimento de que a promoção dos direitos humanos pela ONU deve ser acompanhada pela sua disposição de se submeter às mesmas normas que defende.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Tratados Internacionais, Resoluções, Documentos da ONU

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft articles on the responsibility of international organizations (DARIO) with comments*. UN Doc. A/66/10. 2011.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens)*. 2022.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Report of the International Law Commission: Seventy-fourth session*. UN Doc. A/78/10. Nova York: Nações Unidas, 3 nov. 2023.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Responsibility of international organizations: Comments and observations received from Governments (A/CN.4/547)*. Yearbook of the ILC, vol. II. 2005.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Study group on the Responsibility of International Organizations*. Sofia Conference, 2012.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS ENTRE ESTADOS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS OU ENTRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS. *Viena, 21 de março de 1986*. 25 ILM 543. 1986

HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL. *Final Report*. Pristina: UNMIK, 2016. Disponível em: <https://unmik.unmissions.org/hrap>. Acesso em out. 2025

HUMAN RIGHTS ADVISORY PANEL (KOSOVO). *Opinion on the Lead Contaminated IDP Camps (Case No. 26/08)*. 26 fev. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*. Relatório do Secretário-Geral. UN Doc. A/47/277, S/24111. 17 jun. 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (OHCHR). *Going Further Together: The contribution of human rights components to the implementation of mandates of United Nations field missions*. Disponível em: <https://www.ohchr.org>. Acesso em: jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (OHCHR). *Lead Contamination in Kosovo*. Disponível em: <https://www.ohchr.org>. Acesso em: nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations*. Relatório do Secretário-Geral. UN Doc. A/51/389. 20 set. 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (Relatório Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein)*. UN Doc. A/59/710. 24 mar. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment*. UN Doc. A/46/185. 23 maio 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*. Aprovada em 13 de fevereiro de 1946.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Resolução 217 III A. 10 dez. 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa*. Resolução A/57/306. 15 abr. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations*. UN Doc. A/45/594. 9 out. 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. 16 dez. 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 16 dez. 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel*. 11 dez. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Public Policy on Human Rights in United Nations Peace Operations and Political Missions*. Set. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Relatório do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz*. Doc. ONU A/61/19 (Parte III). 11 jun. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Report of the International Law Commission: Seventy-fourth session*. UN Doc. A/78/10. 3 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 377 A (V): Uniting for Peace*. Doc. ONU A/RES/377(V). 3 nov. 1950.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 52/247: third-party liability: temporal and financial limitations*. Doc. ONU A/RES/52/247. 26 jun. 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 71/278: Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. 6 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 1000 (ES-I): Establishment of the United Nations Emergency Force*. 5 nov. 1956.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução 1752 (XVII): United Nations Security Force in West New Guinea*. 21 set. 1962.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução n. 76/263*. Doc. ONU A/RES/76/263. 10 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Revised Model Memorandum of Understanding*. UN Doc. 61/267B. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Boletim do Secretariado Geral sobre a Observância do Direito Internacional Humanitário por Forças da ONU*. UN Doc. ST/SGB/1999/13. 6 ago. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Boletim do Secretariado Geral sobre Medidas Especiais para Proteção contra Exploração e Abuso Sexual*. UN Doc. ST/SGB/2003/13. 9 out. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Capstone doctrine: United Nations peacekeeping operations – principles and guidelines*. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta Não Publicada de 3 de fevereiro de 2004 pelo Conselheiro Jurídico das Nações Unidas ao Diretor da Divisão de Codificação*. Citada no Relatório da CDI (2004), UN Doc. A/59/10.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Code of Personal Conduct for Blue Helmets e UN Code for Peacekeepers*. [s.l.: s.n., s.d.].

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Kosovo (Serbia)*. UN Doc. E/C.12/UNK/CO/1. 1 dez. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Humanos. *Concluding observations of the Human Rights Committee: Kosovo (Serbia)*. UN Doc. CCPR/C/UNK/CO/1. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Humanos. *General Comment No. 31*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Humanos. *General Comment No. 35: Article 9 (Liberty and security of person)*. UN Doc. CCPR/C/GC/35. 16 dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences: Rashida Manjoo*. UN Doc. A/HRC/14/22. 23 abr. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Relatório da Comissão Independente de Inquérito sobre as ações das Nações Unidas durante o genocídio de 1994 em Ruanda*. UN Doc. S/1999/1257. 15 dez. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 50 (1948)*. 29 maio 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 161 (1961)*. 21 fev. 1961.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 186 (1964)*. 4 mar. 1964.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 350 (1974)*. 31 maio 1974.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 425 (1978)*. 19 mar. 1978.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 426 (1978)*. 19 mar. 1978.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 743 (1992)*. 21 fev. 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 758 (1992)*. 8 jun. 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 885 (1993)*. UN Doc. S/RES/885. 16 nov. 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1035 (1995)*. 21 dez. 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1037 (1996)*. 15 jan. 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1244 (1999)*. 10 jun. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1270 (1999)*. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1272 (1999)*. 25 out. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1325 (2000)*. 31 out. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1327 (2000)*. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1612 (2005)*. 26 jul. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1674 (2006)*. 28 abr. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1925 (2010)*. 28 maio 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 1996 (2011)*. 8 jul. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 2098 (2013)*. 28 mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 2100 (2013)*. 25 abr. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 2149 (2014)*. 10 abr. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 2272 (2016)*. 11 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 2350 (2017)*. 13 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução n. 2436 (2018)*. 21 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Other Misconduct*. Disponível em <https://conduct.unmissions.org/en/other-misconduct>. Acesso em jan. 2026

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Paternity Claims*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/paternity-data>. Acesso em jan. 2026

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Data on Sexual Exploitation and Abuse*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/sea-data-introduction>. Acesso em jan. 2026

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz (DPO). *Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers*. Doc. DPKO/CPD/DDCPO/2003/001. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz (DPO). *How standards of conduct are enforced*. Disponível em: <https://admin.unmissions.org/en/conduct/how-standards-conduct-are-enforced>. Acesso em nov. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz (DPO). *Manual das Nações Unidas para a geração e o desdobramento de unidades militares e de polícia constituída em operações de manutenção da paz*. Maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz (DPO). *Manual on Human Rights Monitoring*. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz (DPO). *Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets*. In: *Standards of Conduct for United Nations Peacekeeping Personnel*. Nova York, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Operational Support. *Standard Operating Procedure: Boards of Inquiry*. Junho de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Nova York, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. *Legal framework for UN Peacekeeping*. Nova York, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *How risks are managed*. Conduct in UN Field Missions. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/how-risks-are-managed>. Acesso em out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *How to report misconduct*. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/how-report-misconduct>. Acesso em out. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human Rights Due Diligence Policy on United Nations Support to Non-United Nations Security Forces*. 2011. . Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2011-07-13/human-rights-due-diligence-policy> . Acesso em dezembro de 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human Rights Due Diligence Policy: Guidance Note*. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Investigation into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the MONUC (DRC)*. UN Doc. A/59/661. 5 jan. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Joint Inspection Unit: Review of the implementation of the UN strategy on SEA*. JIU/REP/2025/2. Genebra, 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Memorandum of Understanding between the Office of the High Commissioner for Human Rights and the Department of Peacekeeping Operations*. 22 nov. 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *New United Nations approach to cholera in Haiti*. UN Doc. A/71/620. Nova York, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Note to Correspondents - Board of Inquiry Report on Malakal*. 5 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Office of Internal Oversight Services*. Disponível em: <https://oios.un.org/>. Acesso em dez. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the Victims' Rights Advocate. *Frequently Asked Questions: on the work of the Victims' Rights Advocate and Senior Victims' Rights Officers*. Nova York: Nações Unidas, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/office-victims-rights-advocate>. Acesso em dez. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *OIOS, Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse*. 15 maio 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Overall performance of United Nations peacekeeping operations*. Relatório do Secretário-Geral. UN Doc. S/2023/646. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Overview of prevention. Disponível em: <https://conduct.unmissions.org/en/overview-prevention>. Acesso em out. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Protocol of Assistance to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. 12 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Public Reporting on Human Rights by United Nations Peace Operations*. Nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. UN Doc. A/59/2005. 21 mar. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. UN Doc. A/55/305. 21 ago. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *Report of the Secretary General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*. UN Doc. A/54/549. 15 nov. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*. UN Doc. A/79/789. 17 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations*. UN Doc. A/70/357. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Panel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO)*. Nova York, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Responsibility of International Organisations: Comments and Observations Received from International Organisations*. UN Doc. A/CN.4/545. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. *Fact Sheet on the Secretary-General's Initiatives to Prevent and Respond to Sexual Exploitation and Abuse*. Nova York: Nações Unidas, [2017]. Disponível em: https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/key_initiatives_fact_sheet_final.pdf. Acesso em janeiro 2026

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Suplemento a uma agenda para a paz*. Doc. ONU A/50/60–S/1995/1. 3 jan. 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Taking Action on SEA: Report of an Independent Review on International Peacekeeping Forces in the CAR*. UN Doc. A/71/99. 23 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Training on standards of conduct*. Disponível em: <https://admin.unmissions.org/en/conduct/training-0>. Acesso em nov. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Uma agenda para a paz: diplomacia preventiva, promoção da paz e manutenção da paz*. Relatório do Secretário-Geral. Doc. ONU A/47/277–S/24111. 17 jun. 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretariado Geral. *Uma nova agenda para a paz*. Julho de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNMIK Regulation No. 1999/24, On the Law Applicable in Kosovo*. 12 de dezembro de 1999;

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNMIK Regulation No. 2000/38: on the establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo*. Pristina, 30 jun. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNMIK Regulation No. 2006/12: on the establishment of the Human Rights Advisory Panel*. Pristina, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNTAET Regulation No. 2000/38 on the establishment of the Ombudsperson*. 30 ago. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations military manual (UNMiM)*. Nova York, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Protocol on the Provision of Assistance to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. [S. l.]: Nações Unidas, 2019. Disponível em: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-se>

xual-exploitation-and-abuse/files/un_protocol_on_assistance_to_victims_of_sea_english.pdf.

Acesso em dez. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNICEF. *Impact of Armed Conflict on Children*. UN Doc. A/51/306. 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Vetting and screening for misconduct prevention. Disponível em: <https://admin.unmissions.org/en/conduct/prevention-vetting>.

Acesso em nov. 2025

Decisões de Cortes e Tribunais Internacionais

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Behrami e Behrami v. França e Saramati v. França, Alemanha e Noruega*. Casos 71412/01 e 78166/01. 31 maio 2007.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands*: Application no. 65542/12. Estrasburgo, 11 jun. 2013.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of Waite and Kennedy v. Germany*: Application no. 26083/94. Estrasburgo, 18 fev. 1999.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*. Judgment. ICJ Reports, 1978.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 2010.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. Judgment. I.C.J. Reports, 2007.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda)*. Judgment. I.C.J. Reports, 2005.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 1962.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Difference relating to immunity from legal process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 1999.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 1980.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 2024.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 2004.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 1996.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*. Jurisdiction and Admissibility. Judgment. ICJ Reports, 1995.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Judgment. I.C.J. Reports, 1986.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 1949.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*. Second Phase. Judgment. I.C.J. Reports, 1966.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*. Judgment. PCIJ Reports Series A/B, n. 53, 1933.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. *Case Concerning the Factory at Chorzów*. 1927 p. 21.

SUPREMA CORTE DA HOLANDA. *Mothers of Srebrenica Association v. Países Baixos e Organização das Nações Unidas*. Julgamento de 13 abr. 2012.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. *Prosecutor v. Duško Tadić*. Decision on Jurisdiction. IT-94-1. 2 out. 1995.

Artigos, Manuais e Livros

ABI-SAAB, Georges. *United Nations Peacekeeping*. Genebra: Graduate Institute, 1992.

ABRAHAM, Elizabeth. The Sins of the Saviour: holding the UN accountable to International Human Rights Standards for executive order detentions in its mission in Kosovo. *American University Law Review*, v. 52, n. 5, 2003.

AHLUWALIA, K. *The legal status, privileges and immunities of the specialized agencies of the United Nations and certain other international organizations*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1964.

ALSTON, Philip. *Extracting accountability: Special Rapporteurs and the United Nations' responsibility for cholera in Haiti*. NYU Law Working Paper n. 18-10, 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Kosovo's UNMIK Legacy: The Failure to Deliver Justice and Reparations to the Relatives of the Abducted*. 2013.

ARCARI, Maurizio. *The protection of peacekeepers under international law*. [s.l.: s.n., s.d.].

ASKIN, K. *Global: Ending impunity for crimes committed by UN peacekeepers*. International Bar Association. fev. 2025.

BEKKER, P. H. F. *The legal position of intergovernmental organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities*. Londres: Martinus Nijhoff, 1994.

BELL, Caitlin A. Reassessing Multiple Attribution: The International Law Commission and the Behrami and Saramati Decision. *New York University Journal of Law and Politics*, vol. 42, 2010.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. *Understanding peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BLASSE, A. Sulla responsabilità Internazionale per attività dell'ONU. *Rivista di Diritto Internazionale*, v. 57, n. 2, 1974.

BOON, Kristen. "United Nations Peacekeeping Operations and the Obligation to Protect Civilians". In: *Journal of International Peacekeeping*, v. 20, 2016

BOON, Kristen; LEBOEUF, Michael. Cholera and the United Nations: Liability, Immunity, and Accountability. In: *Georgetown Journal of International Law*, v. 45, 2014, p. 955–1011.

BOTHE, M. Peacekeeping. In: SIMMA, B. et al. (eds.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2024.

BOTHE, Michael; OSAKIN, Funmi. *Reinventing peacekeeping in Africa: conceptual and legal issues in ECOMOG operations*. Haia: Kluwer Law International, 2000.

BOUTIN, Berenice. Attribution of Conduct in International Military Operations: A Causal Analysis of Effective Control. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 18, n. 2, 2017.

BOUTIN, Berenice; NEDESKI, Natasa. *The Continuing Saga of State Responsibility for the Conduct of Peacekeeping Forces: Recent Practice of Dutch and Belgian Courts*. Netherlands Yearbook of International Law, vol. 50, 2020.

BOWETT, D. *UN Forces: A Legal Study of United Nations Practice*. London: Stevens, 1966.

BROWNLIE, Ian; CRAWFORD, James. *Principles of public international law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BURKE, Róisín. Status of forces deployed on UN peacekeeping operations: jurisdictional immunity. *Journal of Conflict and Security Law*, v. 16, n. 1, 2011.

BUTKIEWICZ, E. The premises of international responsibility of inter-governmental organizations. *Polish Yearbook of International Law*, vol. 11, 1981-1982.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O acesso direto do indivíduo ao direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008

CANCIANI, L. *Protecting or Violating Human Rights? The case of sex abuse by peacekeepers and the impunity of the UN personnel*. 2022.

CHEN, Y. Attribution, causation and responsibility of international organizations. In: SAROOSHI, D. (ed.). *Responsibility, immunities, and remedies for the acts of international organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013.

CHESTERMAN, Simon. *You, the People: the United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CHINKIN, Christine. *UN Accountability for Violations of Human Rights*. 1. ed. Haia: Peace Palace Library, 2019.

CHINKIN, Christine. *Women, Peace, and Security: A Human Rights Agenda?*. In: BÚRCA (ed.). *Legal Mobilization for Human Rights*. Oxford, 2022.

CHRYSANTHI, Samara. *International Responsibility Of International Organizations: The Draft Articles of the International Law Commission*. 2017.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Commentary on the First Geneva Convention*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

COMSTOCK, Audrey. In the Shadow of Peace: Sexual Exploitation, Abuse, and Accountability in UN Peacekeeping. *Global Governance*, v. 29, n. 2, 2023.

CONDORELLI, Luigi. Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire. *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 78, 1995.

CONFORTI, Benedetto; FOCARELLI, Carlo. *The law and practice of the United Nations*. 5. ed. Leiden: Brill Nijhoff, 2021.

COULON, Jocelyn. *Dictionnaire mondial des opérations de paix 1948–2013*. 2. ed. Outremont: Athéna Éditions, 2013.

CRAVIOTO, Alejandro et al. *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti*. United Nations, 2011.

CRAWFORD, James. *State Responsibility: The General Part*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013;

CRAWFORD, E.; PERT, A. *International Humanitarian Law*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

CSÁKY, Corinna. *No one to turn to: the under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*. Londres: Save the Children UK, 2008.

DANNENBAUM, Tom. *Dual Attribution in the Context of Military Operations*. In: BARROS; RYNGAERT; WOUTERS (eds.). *International Organizations and Member State Responsibility*. Leiden: Brill Nijhoff, 2017.

DANNENBAUM, Tom. Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability. *Harvard International Law Journal*, vol. 51, 2010.

DANNENBAUM, Tom. *A disappointing end of the road for the Mothers of Srebrenica litigation in the Netherlands*. EJIL:Talk!, 23 de julho de 2019.

DAUGIRDAS, K. Reputation and Responsibility of International Organizations. *European Journal of International Law*, v. 25, 2014.

DEFEIS, Elizabeth F. U.N. peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity. *Washington University Global Law Review*, v. 7, n. 2, 2008.

DI RAZZA, Namie. *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. International Peace Institute, 2020.

DI RAZZA, Namie; SHERMAN, J. *Integrating Human Rights into the Operational Readiness of UN Peacekeepers*. International Peace Institute, 2020.

DIEHL, Paul F. *Peace operations*. Malden: Polity Press, 2008.

DONNELLY, Phoebe; PAPWORTH, Evyn; MAZURANA, Dyan. Analyzing cultures of militarized sexual abuse within peacekeeping. *Handbook on Gender and Security*, 2025.

DONNELLY, Phoebe; MAZURANA, Dyan. *Blue on Blue: Investigating Sexual Abuse of Peacekeepers*. 2022.

DORIGO, S. Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping. *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 85, 2002.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DURCH, William J. (org.). *Twenty-first century peace operations*. Washington, DC: USIP, 2006.

FERSTMAN, Carla. *Contemporary Challenges in Securing Accountability for Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers*. Haia: ICCT, 2013.

FLAUSS, Jean-François. Immunités des organisations internationales et droit international des droits de l'homme. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aos direitos do homem*. Paris: Pedone, 2005. p. 71.

FLECK, Dieter. *Guidebook: drafting status-of-forces agreements (SOFAs)*. Geneva: DCAF, 2005.

FLECK, Dieter. *The Handbook of the Law of Visiting Forces*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

FLECK, Dieter. *The Law Applicable to Peace Operations*. In: CLAPHAM; GAETA. *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford, 2014.

FORTEAU, Mathias. Le droit applicable en matière de droits de l'homme aux administrations territoriales gérées par des organisations internationales. In: *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*. SFDI/IIDH.

FERSTMAN. *International Organizations and the Fight for Accountability: The Remedies and Reparations Gap*. Oxford: Oxford University Press, 2017

FREEDMAN et al. *The law and practice of peacekeeping: foregrounding human rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle. *International Organizations and Immunities from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass*. *ICLQ*, 2002.

GAJA, Giorgio. *ARTICLES ON THE RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS*. United Nations Audiovisual Library, 2014. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ario/ario_e.pdf>. Acesso em agosto de 2025.

GAJA, Giorgio. Responsabilité des États et/ou des organisations internationales en cas de violation des droits de l'homme: la question de l'attribution. In: Société Française pour le Droit International. *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*. Paris: Pedone, 2005. p. 121-136.

GAJA, Giorgio. *Second Report on Responsibility of International Organizations by the Special Rapporteur*. UN Doc. A/CN.4/541. 2004.

GAJA, Giorgio. *The Protection of General Interests in International Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2012.

GILL, Terry D. et al (eds). *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

GIULIANI, Céline. Advancing Peace through Human Rights in UN Peace Operations. *Journal of International Peacekeeping*, v. 24, 2021.

GRAY, Christine. Host-State consent and UN peacekeeping in Yugoslavia. *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1996.

GRAY, Christine. *International Law and the Use of Force*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GRAY, Christine. Peacekeeping after the Brahimi Report: is there a crisis of credibility for the UN?. *Journal of Conflict and Security Law*, v. 6, n. 2, 2001.

GULATI. *Access to Justice and International Organisations: Coordinating Jurisdiction between the National and Institutional Legal Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022

HATTO, Ronald. From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the role of the UN in peace operations. *International Review of the Red Cross*, v. 95, 2013.

HENQUET. *The Third-Party Liability of International Organisations: Towards a “Complete Remedy System” Counterbalancing Jurisdictional Immunity*. Leiden: Brill Nijhoff, 2023;

HIGGINS, Rosalyn. *United Nations peacekeeping 1946–1967: documents and commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1969.

HIRSCH, M. *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Seeking Justice: The Prosecution of Sexual Violence in the Congo*. v. 17, n. 1A, 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. “*The power these men have over us*”: sexual exploitation and abuse by African Union forces in Somalia. 8 set. 2014.

HUNT, C. et al. *UN Peace Operations and Human Rights: A Thematic Study*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2024.

IRMSCHER, Tobias. The Legal Framework for the Activities of UNMIK: the Charter, Human Rights and the Law of Occupation. *German Yearbook of International Law*, v. 44, 2001.

JENKS, C. W. *International immunities*. Londres: Stevens, 1961.

JETT, Dennis C. *Why peacekeeping fails*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2019.

JOHANSEN. *The Human Rights Accountability Mechanisms of International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020;

KANETAKE, Machiko. Whose zero tolerance counts? Reassessing a zero tolerance policy contra SEA por peacekeepers da ONU. *International Peacekeeping*, v. 17, n. 2, 2010.

KATAYANAGI, M. *Human Rights Functions of UN Peacekeeping Operations*. Haia: Kluwer Law International, 2002 e 2014.

KELLY. Transitional Justice in Peace Operations: Shaping the Twilight Zone in Somalia and East Timor. *Yearbook of International Humanitarian Law*, v. 4, 2001.

KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. London: Stevens and Sons.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, 2013.

KENT, Vanessa. Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian aid workers: sexual exploitation and abuse. In: AOI; CONING; THAKUR. *Unintended consequences of peacekeeping operations*. 2007.

KIMURA, Chisato. *Reevaluating the United Nations’ response to sexual exploitation and abuse in peacekeeping operations*. Senior Honor Thesis, 2022.

KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

KLABBERS, Jan. Controlling International Organizations: A Virtue Ethics Approach. In: *International Organizations Law Review*, vol. 8, 2011, p. 285-ss

KLABBERS, Jan. Reflections on Role Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act. *European Journal of International Law*, v. 28, 2017.

KLABBERS, Jan. *The Paradox of International Institutional Law*. *International Organizations Law Review*, v. 5, n. 1, 2008.

KLEIN, Pierre. Le panel consultatif des droits de l'homme (HRAP) de la MINUK: une étape na responsabilização das Nações Unidas? In: *Perspectives of International Law in the 21st century*. 2012.

KLEIN, Pierre. The Attribution of Acts to International Organizations. In: CRAWFORD; PELLET; OLLESON. *The Law of International Responsibility*. Oxford, 2010.

KNOLL, Bernhard; UHL, Ralf-Jacob. Too Little, Too Late: the Human Rights Advisory Panel in Kosovo. *European Human Rights Law Review*, v. 7, 2007.

KOLB, Robert; PORRETTO, Gabriele; VITÉ, Sylvain. *L'application du droit international humanitaire e dos direitos de l'homme às organizações internacionais*. Bruxelas: Bruylant, 2005.

KONDOCH, Boris. Human rights law and UN peace operations in post-conflict situations. *Human Rights Quarterly*, v. 23, n. 4, 2001.

KOOPS, A. et al. *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KRASNO, Jean E. *The United Nations: confronting the challenges of a global society*. Índia: Viva Books, 2005.

LABUDA, P. Peacekeeping and Peace Enforcement. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2015 e 2023.

LANTAGNE, Daniele et al. *The Cholera outbreak in Haiti: where and how did it begin?*. Berlim: Springer-Verlag, 2013.

LARSEN, Kjetil M. Attribution of Conduct in Peace Operations: The Ultimate Authority and Control Test. *European Journal of International Law*, vol. 19, n. 3, 2008.

LE FLOCH, Guillaume. Responsibility for Human Rights Violations by International Organizations. In: VIRZO; INGRAVALLO. *Evolutions in the law of international organizations*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

LECK, Christopher. International Responsibility in UN Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, 2009.

LIMA, L., TAMS, C. *Responsabilidade Internacional Dos Estados: duas décadas após os trabalhos da Comissão de Direito Internacional*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2025. 250p

LIMA, L. 30 years of the Advisory Opinion on the Legality of Nuclear Weapons: eppur si muove. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 68, p. 1-18, 2025.

LUNDGREN, M.; OKSAMYTNA, K.; BOVE, V. Politics or Performance? Leadership Accountability in UN Peacekeeping. *Journal of Conflict Resolution*, v. 66, 2021.

MACQUEEN, Norrie. *Peacekeeping and the international system*. London: Routledge, 2006.

MAK'OUYA, Samuel. *The Protector Turns Predator: The Irony Of UN Peacekeepers And The Handcuffed ICC*. 2024.

MALONE, David M.; WERMESTER, Karin. Boom and bust? The changing nature of UN peacekeeping. In: ADEBAJO; SRIRAM (org.). *Managing armed conflicts in the 21st century*. 2001.

MAREGA, Patrick; RODRÍGUEZ, Dina; LANGHOLTZ, Harvey. *Human Rights and Peacekeeping*. 1. ed. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2012.

MARINZE, Y. "When the Protector becomes the Perpetrator": *Accountability for Human Rights Violations by UN Peacekeepers*. Global Campus Europe, 2020.

MARTEN ZWANENBURG. *Accountability of Peace Support Operations*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005.

MATHIAS, S. UN Peacekeeping Today: Legal Challenges and Uncertainties. *Melbourne Journal of International Law*, 2017.

MECHI, Lorenzo. *Protecting or violating human rights? The case of sex abuse by peacekeepers and the impunity of the U.N. personnel*. [s.l.: s.n., s.d.].

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. *The Practical Guide to Humanitarian Law*. Disponível em: <https://guide-humanitarian-law.org>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MÉGRET; HOFFMAN. The UN is a Human Rights Violator? *Human Rights Quarterly*, 2003.

MELO, R. F. *O regime de responsabilidade de Organizações Internacionais e a atribuição de conduta em missões de paz: caso Mães de Srebrenica*. In: LIMA; ROCHA. *Cadernos de Direito Internacional*, v. II, 2022.

MILANOVIC, Marko; PAPIĆ, Tatjana. As Bad as It Gets: The ECtHR Behrami and Saramati Decision and General International Law. *ICLQ*, vol. 58, 2009.

MILLER, Alice M.; ROSEMAN, Mindy Jane (ed.). *Beyond Accountability: the United Nations and sexual exploitation and abuse*. Nova York: Columbia University Press, 2024.

MOMIROV, Aleksandar. Local Impact of “UN Accountability” Under International Law: the rise and fall of UNMIK’s Human Rights Advisory Panel. *International Peacekeeping*, v. 19, n. 1, 2012.

MURRAY, Jennifer. Who Will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the participation of UN Civilian Police in trafficking. *Col. HRLR* 34, 2003.

NIJMAN, Janne E.; NOLLKAEMPER, André. Beyond the Divide. *International Organizations Law Review*, v. 13, 2016.

NOLLKAEMPER, André et al. Distribution of Responsibilities in International Law. *European Journal of International Law*, v. 27, 2016.

NOLLKAEMPER, André et al. Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law. *European Journal of International Law*, v. 31, 2020.

NOLLKAEMPER, André; PLAGIS, Ilias (eds.). *The practice of shared responsibility in international law*. Cambridge: CUP, 2017.

OLIVERA SIMIĆ. *Regulation of Sexual Conduct in UN Peacekeeping Operations*. Nova York: Springer, 2012.

ORAKHELASHVILI, Alexander. *The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations*. In: *International Peacekeeping*. Routledge, 2017.

ORZAN, Massimo Francesco. *International Organizations and Immunity from Legal Process: An Uncertain Evolution*. [s.l.: s.n., s.d.].

OSWALD, Bruce. Detention by UN peacekeepers: searching for definition and categorization. *Journal of International Peacekeeping*, Leiden, v. 15, 2011.

OSWALD, Bruce; DURHAM, Helen; BATES, Adrian. *Documents on the law of UN peace operations*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PADDON RHOADS, E. Putting Human Rights up Front: Implications for Impartiality and the Politics of UN Peacekeeping. *International Peacekeeping*, v. 26, 2019.

PALCHETTI, Paolo. Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: The 2014 Judgment of the District Court. *Netherlands International Law Review*, 2015.

PALCHETTI, Paolo. *International Responsibility for Conduct of UN Peacekeeping Forces: the question of attribution*. Sequência, n. 70, Jun. 2015. Disponível em: Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/yBTptN5nJP5JVfFmpZcDbkP/>. Acesso em nov. 2025.

PALCHETTI, Paolo. The Allocation of Responsibility for Internationally Wrongful Acts Committed in Multinational Operations. *International Review of the Red Cross*, vol. 95, 2014.

PALCHETTI, Paolo; CANNIZZARO, Enzo. Ultra vires acts of International Organizations. In: *Research Handbook on the Law of International Organizations*. Edward Elgar Publishing, 2011.

PELLET, Alain. The Definition of Responsibility in International Law. In: CRAWFORD, J. *The Law of International Responsibility*. Cambridge, 2010.

PIETRO, Pustorino. The Control Criterion between Responsibility of States and Responsibility of International Organizations. In: VIRZO; INGRAVALLO. *Evolutions in the Law of International Organizations*. 2015.

REINISCH, August. *First report on the settlement of international disputes to which international organizations are parties*. UN Doc. A/CN.4/756. 2023.

REINISCH, August. *International Organizations before National Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 311

REINISCH, A. Privileges and immunities. In: KLABBERS, J.; WALLEND AHL, Å. (eds.). *Research handbook on the law of international organizations*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2011. p. 132–156

REINISCH, August. *Second report on the settlement of disputes to which international organizations are parties*. UN Doc. A/CN.4/766. 2024.

REINISCH, August. The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunal. In: *Chinese Journal of International Law*, 2008.

REINISCH, August. *The Settlement of Disputes Involving International Organizations*. Leiden: Brill Nijhoff, 2025.

REINISCH, August (ed.). *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: a commentary*. Oxford: OUP, 2016.

REINISCH, August (ed.). *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*. Oxford: OUP, 2013.

REINISCH, August; WEBER, Ulrike Alice. In the Shadow of Waite and Kennedy: The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement. In: *International Organizations Law Review*, Leiden, v. 1, p. 59-110, 2004.

RORIZ, João Henrique Ribeiro. *A administração territorial na prática da ONU: o caso de Kosovo*. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, USP, 2013.

ROSQUE; PROENÇA. De Salvadores a Predadores: Estudo sobre a Responsabilização de Peacekeepers por SEA na MINUSTAH. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 8, n. 2, 2022.

RYNGAERT, Cedric; SPIJKERS, Otto. The End of the Road: State Liability for Acts of UN Peacekeeping Contingents After the Mothers of Srebrenica Judgment. *Netherlands International Law Review*, vol. 66, 2019.

SALERNO, Francesco. International Responsibility for the Conduct of 'Blue Helmets': Exploring the Organic Link. In: RAGAZZI (ed). *Responsibility of International Organizations*. 2013.

SALIBA, Aziz Tuffi. *O Conselho de Segurança das Nações Unidas e o direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SARI, Aurel. UN Peacekeeping operations and Article 7 ARIIO: the missing link. *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012.

SAURA. Lawful Peacekeeping: Applicability of IHL to UN Peacekeeping Operations. *Hastings Law Journal*, 2007.

SCHADE, E. *Report on Experiences with Regard to the UN Peacekeeping Forces in Mozambique*. Noruega: Redd Barna, 1995.

SHELTON, D. *Remedies in International Human Rights Law*. 3^a ed. Oxford: Oxford UP, 2015;

SCHMITT. *Access to Justice and International Organizations: The Case of Individual Victims of Human Rights Violations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

SCHRIVER, N. J. Introducing Second Generation Peace-keeping: the case of Namibia. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 6, 1994.

SERPA SOARES, Miguel de. *Responsibility of International Organizations*. United Nations Audiovisual Library of International Law, 2016.

SHEERAN, Scott. *UN peacekeeping and the model status of forces agreement*. UN Peacekeeping Law Reform Project. University of Essex, 2010.

SHELTON, D. *Remedies in International Human Rights Law*. 3. ed. Oxford: OUP, 2015.

SIMMA, Bruno et al. *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2024.

SINGER, Michael. Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns. In: *Virginia Journal of International Law*, Charlottesville, v. 36, p. 53-165, 1995.

SIMMONDS, R. *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*. Haia: Martinus Nijhoff, 1968.

STROHMEYER, Hansjörg. Collapse and reconstruction of a judicial system: the UN missions in Kosovo and East Timor. *AJIL*, v. 95, n. 1, 2001.

SYALL, Allsha. *Striving for Peace: Addressing Human Rights Challenges in UN Peacekeeping Operations*. 2024.

TARDY, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: atores, atividades, desafios*. Bruxelas: De Boeck, 2009.

THE GUARDIAN. UN admits for first time that peacekeepers brought cholera to Haiti. 1 dez. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/01/un-admits-for-first-time-peacekeepers-brought-cholera-to-haiti>. Acesso em dez. 2025

THURMAN, Edward. Shaping an army for peace, crisis, and war. *Military Review*, Fort Leavenworth, v. 72, n. 2, 1992.

UDDIN, M. K. Human Rights Violations by UN Peacekeepers: An End to Impunity. *Security and Human Rights*, v. 25, n. 1, 2014.

UDEZE, O. Legal Responsibility for ILH and Human Rights Violations Committed by UN Peacekeeping Missions. *Nnamdi Azikiwe University Journal*, v. 10, 2019.

URQUHART, Brian E. *A life in peace and war*. New York: W. W. Norton, 1987.

UWICYEZA, Isabelle. *Addressing the remedy gap in third-party claims against the United Nations peacekeeping missions*. Tese (Doutorado) – University of Pretoria, 2022.

VAHEDI, Luissa et al. Gender-stratified analysis of Haitian perceptions related to sexual abuse perpetrated by UN peacekeepers. *Sexes*, v. 2, n. 2, 2021.

VAN DE PUT, S. *Accountability for human rights violations by UN peacekeepers: a legal and theoretical perspective*. Maastricht University, 2023.

VERDIRAME, Guiglielmo. *Who Guards the Guardians?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

VIRZO, Roberto; INGRAVALLO, Ivan (eds.). *Evolutions in the law of international organizations*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

WERZER, Julia. The UN Human Rights Obligations and Immunity: shadow on transitional administrations in Kosovo and East Timor. *Nordic Journal of International Law*, v. 77, 2008.

WESTENDORF, J.; JENNINGS, K. Elusive accountability: governing sexual exploitation and abuse under the grip of sexual violence in war. *International Affairs*, v. 101, n. 2, 2025.

WHITE, Nigel D. *Keeping the peace: the United Nations and the maintenance of international peace and security*. Manchester University Press, 1993.

WHITE, Nigel D. In Search of Due Diligence Obligations in UN Peacekeeping Operations. *Journal of International Peacekeeping*, vol. 23, 2020.

WHITE, Nigel D. Protecting Human Rights in UN Peacekeeping: Operationalising Due Diligence and Accountability. *King's Law Journal*, vol. 34, n. 3, 2023.

WHITE, Nigel. *The Law of International Organizations*. 3a. Ed. Manchester: Manchester University Press, 2017.

WILSON, Richard J.; HURVIZ, Emily S. Human rights violations by peacekeeping forces in Somalia. *Human Rights Brief*, v. 21, n. 2, 2014.

WORSTER, W. Thomas. Immunities of UN peacekeepers in the absence of a status of forces agreement. *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, v. 47, 2008.

WOUTERS, J. et al. *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations*. 1. ed. Antwerp: Intersentia, 2010.

ZWANENBURG, Marten. *Accountability of Peace Support Operations*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005.