UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

***Accountability* nas missões de paz da ONU: avanços e retrocessos a
partir do caso de Srebrenica**

Monique Tiezzi den Hartog

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Versão corrigida

Orientador: Prof. Dr. Rafael Duarte Villa

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

H325a Hartog, Monique Tiezzi den Hartog
Accountability nas missões de paz da ONU: avanços e retrocessos a partir do caso de Srebrenica / Monique Tiezzi den Hartog Hartog ; orientador Rafael Duarte Villa Villa. - São Paulo, 2017.
142 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Relações Internacionais. 2. Política Internacional. 3. ONU. 4. Responsabilidade. 5. Accountability. I. Villa, Rafael Duarte Villa, orient. II. Título.

“Seja como for, a grandiosa Revolução Humana de uma única pessoa irá um dia impulsionar a mudança total do destino de um país e, além disso, será capaz de transformar o destino de toda a humanidade!” – Daisaku Ikeda

Ao meu mestre.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Rafael, por me apoiar desde a época da graduação, pelo aceite da minha orientação e, sobretudo, pela solicitude e generosidade ao conduzir as minhas ideias para o caminho do aprendizado.

Ao Professor Marten Zwanenburg pela atenção e generosidade ao me enviar seu livro sobre a *accountability* nas operações de paz das Nações Unidas e, principalmente, ao se dispor para discutirmos as nuances do tema presencialmente em Haia, em maio de 2016.

À San e à Glenda que me incentivaram a iniciar essa jornada depois das memoráveis vivências na Comissão Nacional da Verdade, acreditando em meu potencial e me instigando ao encanto pelos direitos humanos.

Aos amigos do Programa de Ciência Política e do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, sempre dispostos a discutir e contribuir com a minha pesquisa.

Aos amigos que a vida proporcionou ao longo do tempo e que se tornaram peças fundamentais para que tudo desse certo – em especial à Renata e ao Wanderson pela paciência. Neste caso, o incentivo não se resumiu a palavras, mas revisões e discussões sobre a minha pesquisa, bem como momentos de descontração e divertimento. As dívidas a vocês são eternas.

Aos companheiros da BSGI, sobretudo às queridas amigas da Kotekitai e da Divisão Feminina de Jovens, que durante esses anos compreenderam e apoiaram esse meu desafio pessoal e demonstraram o valor da amizade e do companheirismo por meio de suas ações. Muito obrigada!

Às amigas unidas por um ideal bastante peculiar – a Janis! Muito obrigada pela compreensão, carinho e por sempre estarem presentes em minha vida. Nossa relação é eterna!

À minha família, sobretudo minha mãe, que sempre se esforçou para que eu pudesse estudar, me desenvolver e seguir o caminho de minha escolha. Minha máxima gratidão por sempre estar ao meu lado.

Ao meu mestre, Daisaku Ikeda, que me ensinou a cultivar grandes sonhos e a acreditar na humanidade do ponto de vista do valor da vida, convicção que direcionou as minhas crenças e o meu modo de viver. Muito obrigada.

RESUMO

A proposta de trabalhar o tema da *accountability* das Nações Unidas neste estudo tem origem no interesse em entender como a organização responde a atos cometidos, intencional ou não intencionalmente, que violam os direitos de quem, em princípio, a organização deveria proteger. Sobre tudo acerca das operações de paz, expoentes da ideia de intervenção militar no âmbito multilateral, observa-se uma crescente preocupação com a proteção de indivíduos como formas de justificar essa ação, ou seja, esse tipo de ação é justificado pela necessidade de proteção da população de determinado Estado dada a incapacidade deste de provê-la, a despeito de seu objetivo fundamental de estabelecer a paz a partir de um conflito vigente. No entanto, a implementação das operações de paz se mostra uma tarefa complexa, tendo em vista a multiplicidade de atores envolvidos, a situação dual do sistema internacional, que transita entre o princípio da soberania e a valorização do indivíduo em situações de conflito, bem como à dependência da organização em relação aos meios de funcionamento desse tipo de atividade e ao seu caráter *ad hoc*. Sendo assim, essas características das missões de paz refletem as dificuldades de observar a *accountability*, o que resulta em um panorama de controle pouco efetivo sobre a realidade em campo. Ainda, mediante a ocorrência de ações ou inações que resultem nas violações de direitos reconhecidos pela comunidade internacional, os mecanismos oficiais de resposta institucional são pouco delineados e, em alguns casos, inexistentes. Dentro desse contexto, esse estudo se propõe a entender o conceito de *accountability* aplicável às Nações Unidas a partir da análise das ferramentas de responsabilização política e jurídica institucionais, tendo como enfoque o estudo do comportamento da missão de paz durante o conflito na Bósnia nos anos 90 e a consequente queda de Srebrenica, que resultou no massacre de mais de 8.000 bósnios sob os olhos das tropas holandesas que atuavam no local. A partir da metodologia de estudo de caso e análise documental, conclui-se que dentre os avanços do caso de Srebrenica no sentido da responsabilização estão o ineditismo da atribuição da responsabilidade penal ao Estado e o debate acerca da atribuição da responsabilidade a partir da conduta em campo na esfera penal, enquanto que os retrocessos dizem respeito, sobretudo, ao caráter *ad hoc* das missões de paz e à incompatibilidade entre Estado e indivíduo com a preponderância do papel do Estado na possível trajetória de responsabilização institucional do caso.

Palavras-chave: *accountability*; responsabilidade; operações de paz; Nações Unidas; direitos humanos

ABSTRACT

The proposal to work on the subject of United Nations accountability in this study stems from the interest in understanding how the organization responds to acts committed, whether intentionally or unintentionally, that violate the rights of those whom, in principle, the organization should protect. Above all, there is a growing concern about the protection of individuals as a way of justifying this action, that is, this type of action is justified by the need to protect the population of a particular State given the latter's inability to provide it, despite its fundamental objective of establishing peace from a conflict in force. However, the implementation of peace operations is a complex task, considering the multiplicity of actors involved, the dual situation of the international system, which transits between the principle of sovereignty and the valuation of the individual in situations of conflict, as well as to the dependence of the organization on the means of operation of this type of activity and its ad hoc character. Thus, these characteristics of peace missions reflect the difficulties of observing accountability, which results in a scenario of ineffective control over reality in the field. Moreover, through the occurrence of actions or inaction that result in violations of rights recognized by the international community, official mechanisms of institutional response are poorly delineated and in some cases non-existent. In this context, this study intends to understand the concept of accountability applicable to the United Nations from the analysis of the tools of institutional political and legal accountability, focusing on the study of the behavior of the peacekeeping operation during the conflict in Bosnia in the 1990s And the consequent fall of Srebrenica, which resulted in the massacre of more than 8,000 Bosnians under the eyes of Dutch troops operating there. Based on the methodology of case study and analysis of documents, it is concluded that among the advances in the Srebrenica case in the sense of accountability are the novelty of the attribution of criminal responsibility to the State and the debate about the attribution of responsibility from the conduct, as the retrocesses are related to the ad hoc nature of peace missions and the incompatibility between State and individual with the preponderance of the role of the State in the possible trajectory of institutional accountability of the case.

Key words: accountability; responsibility; peacekeeping; United Nations; human rights

SUMÁRIO

1. Introdução	1
2. As missões de paz das Nações Unidas	8
2.1 <i>As missões de paz das Nações Unidas sob a ótica descritiva</i>	<i>9</i>
2.2 <i>As missões de paz da ONU sob a ótica interpretativa</i>	<i>15</i>
2.3 <i>Os paradigmas do sistema internacional refletidos nas missões de paz: descompasso entre indivíduo, Estado e ONU</i>	<i>18</i>
3. Accountability e as missões de paz das Nações Unidas	23
3.1 <i>A accountability nas missões de paz das Nações Unidas</i>	<i>24</i>
3.2 <i>Responsabilidade como componente da accountability</i>	<i>27</i>
3.3 <i>Responsabilidade penal institucional multilateral</i>	<i>28</i>
3.3.1 <i>Trajetória normativa das missões de paz da ONU</i>	<i>29</i>
3.3.2 <i>A responsabilidade das Nações Unidas e a responsabilidade dos Estados-parte</i>	<i>32</i>
3.3.3 <i>A questão da atribuição</i>	<i>39</i>
3.3.4 <i>A questão da imunidade</i>	<i>42</i>
3.3.5 <i>Instrumentos de reclamação e responsabilização</i>	<i>44</i>
3.3.6 <i>Fatores para a falta de responsabilização penal institucional multilateral</i>	<i>48</i>
4. A UNPROFOR e a Guerra na Bósnia	53
4.1 <i>A eclosão do conflito na ex-Iugoslávia e a guerra da Bósnia</i>	<i>53</i>
4.2 <i>Uma operação de paz na Bósnia: a UNPROFOR</i>	<i>56</i>
4.3 <i>O desfecho da UNPROFOR: a queda de Srebrenica</i>	<i>72</i>
5. A responsabilização institucional do caso de Srebrenica	89
5.1 <i>O comportamento da Holanda nas operações de paz e no caso de Srebrenica</i>	<i>89</i>
5.2 <i>A responsabilização institucional multilateral do caso de Srebrenica no âmbito internacional</i>	<i>97</i>
5.3 <i>A responsabilização institucional multilateral do caso de Srebrenica no âmbito doméstico</i>	<i>103</i>
5.4 <i>Aspectos relevantes na trajetória de responsabilização institucional do caso</i>	<i>109</i>
5.4.1 <i>O reconhecimento da responsabilidade política institucional multilateral sob a perspectiva de reforma da ONU</i>	<i>109</i>
5.4.2 <i>O reconhecimento da responsabilidade penal institucional multilateral a partir das cortes nacionais</i>	<i>114</i>
5.4.3 <i>Dificuldades e avanços da responsabilidade institucional multilateral</i>	<i>116</i>
6. Considerações finais	120
7. Referências bibliográficas	123

SIGLAS

ACABQ	<i>Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions</i>
BAI	<i>Bureau des Avocats Internationaux</i>
BSA	<i>Bosnian Serb Army</i>
CDU	<i>Conduct and Discipline Unit</i>
CEDH	<i>Corte Europeia de Direitos Humanos</i>
CICV	<i>Comitê Internacional da Cruz Vermelha</i>
CIDH	<i>Corte Interamericana de Direitos Humanos</i>
CIJ	<i>Corte Internacional de Justiça</i>
DARIO	<i>Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>
DARS	<i>Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts</i>
DI	<i>Direito Internacional</i>
DIDH	<i>Direito Internacional dos Direitos Humanos</i>
DIH	<i>Direito Internacional Humanitário</i>
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operation</i>
FADISMA	<i>Faculdade de Direito de Santa Maria</i>
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
ICTR	<i>International Criminal Tribunal for Rwanda</i>
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia</i>
IJDH	<i>Institute for Justice & Democracy in Haiti</i>
ILA	<i>International Law Association</i>
ILC	<i>International Law Commission</i>
JNA	<i>Jugoslovenska Narodna Armija (Yugoslav People's Army)</i>
MINUSTAH	<i>Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti</i>
MONUC	<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
MONUSCO	<i>United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
MSF	<i>Médicos sem Fronteiras</i>
NIOD	<i>Netherlands Institute for War Documentation</i>
OEA	<i>Organização dos Estados Americanos</i>
OIOS	<i>Office of Internal Oversight Services</i>
ONG	<i>Organizações Não Governamentais</i>
ONU	<i>Organização das Nações Unidas</i>
ONUC	<i>Organisation des Nations Unies au Congo</i>
OTAN	<i>Organização do Tratado do Atlântico Norte</i>
SOFA	<i>Status of forces agreement</i>
TOA	<i>Transfer of Authority</i>
TPI	<i>Tribunal Penal Internacional</i>
UNAMID	<i>United Nations African Union Mission in Darfur</i>
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>

UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNMIK	<i>United Nations Mission in Kosovo</i>
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
UNMISS	<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i>
UNPF	<i>United Nations Peace Forces</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNTAG	<i>United Nations Assistance Group for Namibia</i>
UNTSO	<i>United Nations Truce Supervisory Organization</i>

1. Introdução

A proposta de trabalhar o tema da *accountability* das Nações Unidas neste estudo tem origem no interesse em entender como a organização responde a atos cometidos, intencional ou não intencionalmente, que violam os direitos de quem, em princípio, a organização deveria proteger. Em se tratando das operações de paz, expoentes da ideia de intervenção militar no âmbito multilateral, observa-se uma crescente preocupação com a proteção de indivíduos como formas de justificar essa ação, ou seja, esse tipo de ação é justificada pela necessidade de proteção da população de determinado Estado dada a incapacidade deste de provê-la, a despeito de seu objetivo fundamental de estabelecer a paz a partir de um conflito vigente. Além disso, atualmente, as missões de paz constituem a ação mais representativa das Nações Unidas no âmbito da paz e da segurança com um orçamento autônomo da organização e a mobilização de tropas oriundas dos Estados-membro. A representatividade desse tipo de ação implica em uma demanda mais ordenada e crescente por respostas a eventuais falhas ou abusos de poder cometidos pela organização, o que vai ao encontro do conceito de *accountability* da organização. É sobre essa ideia, portanto, que repousa a intenção desse estudo. Em outras palavras, o problema de pesquisa diz respeito à crescente relevância das missões de paz, mecanismos legitimados pela comunidade internacional para promover a paz e a segurança, em detrimento de respostas ao poder conferido aos atores em questão, quando as ações destes atores geram consequências que violam os direitos de quem “sofre” o poder, e, de forma mais específica, à incompatibilidade dos sistemas jurídico e político no que diz respeito aos atores relevantes nas missões de paz, ou seja, enquanto que o indivíduo é parte do argumento de legitimação política desse tipo de ação, as consequências dessas ações no âmbito jurídico restringem as decisões apenas aos Estados à organização internacional, em detrimento do indivíduo.

De maneira pragmática, portanto, este estudo trata de quais as respostas que os atores envolvidos nas missões de paz da ONU são passíveis de dar a situações em que os direitos daqueles que supostamente deveriam ser protegidos são violados, ou seja, como se dá a *accountability* no sentido da responsabilidade jurídica implícita em ações das operações de paz para com a população civil. Para efeitos deste trabalho, dentre as vertentes das operações de paz elencadas pelas próprias Nações Unidas, será adotado o conceito de operação de manutenção da paz, ou *peacekeeping*, pautadas pelo consenso entre as partes, imparcialidade

e uso da força apenas em caso de legítima defesa. Já o conceito de *accountability* relaciona o tomador da decisão ao seu receptor por meio da obrigação de prestar contas acerca de tal decisão e também da responsabilidade imputada a essa decisão. No caso das operações de paz das Nações Unidas, a *accountability* se dá entre o tomador da decisão, ou seja, os Estados-partes e a própria organização, ao seu receptor, ou seja, a população civil de determinado território. Assim sendo, entenderemos *accountability* coletiva como a relação entre Estados-partes e ONU com a população civil e a responsabilidade implícita entre estes atores como o componente principal a ser estudado.

Essa perspectiva pressupõe a complexidade envolvida no panorama de implementação das operações de paz, tendo em vista a multiplicidade de atores envolvidos, a legitimidade desse tipo de ação, que transita entre o princípio da soberania e a valorização do indivíduo em situações de conflito, bem como à dependência da organização em relação aos meios de funcionamento desse tipo de atividade e ao seu caráter *ad hoc*. Sendo assim, essas características das missões de paz refletem as dificuldades de observar a *accountability*, o que resulta em um panorama de controle pouco efetivo sobre a realidade em campo. Ainda, mediante a ocorrência de ações ou inações que resultem nas violações de direitos reconhecidos pela comunidade internacional, os mecanismos oficiais de resposta institucional são pouco delineados e, em alguns casos, inexistentes. Por exemplo, diante dos grandes fracassos das missões de paz ocorridos nos anos 90, sobretudo em Ruanda, na Bósnia e na Somália, as respostas a esses casos do ponto de vista institucional se demonstraram tímidas, pois apenas nos casos de Ruanda e da Bósnia houve tentativas de responsabilização institucional, e apenas no caso da Bósnia essa responsabilização se deu de fato.

Portanto, este estudo tem como objetivo compreender, sob a ótica das operações de paz das Nações Unidas e, tendo em vista a demanda por *accountability* relativa aos poderes concedidos à organização para a manutenção da paz e da segurança na esfera internacional, quais os fatores que implicam na responsabilização institucional mediante uma violação de direito cometida pelas tropas da organização. Ademais, a partir do estudo de caso, relativo à atuação da UNPROFOR no conflito da Bósnia, o que resultou na queda de Srebrenica, ou seja, no ataque da área considerada zona de proteção da ONU por parte dos sérvios e a inação das tropas da organização em resposta a este ataque, o que gerou o massacre de mais de 8.000 bósnios, pretende-se entender quais os avanços e retrocessos relativos aos processos e mecanismos de responsabilização política e penal.

Assim sendo, do ponto de vista da temporalidade, este estudo abarca a trajetória das normativas relativas às missões de paz e à *accountability* e à responsabilidade, demarcando 1948 como o período de partida e a atualidade como alcance do trabalho, com foco predominante nos documentos a partir da década de 90, com o início da segunda geração das operações de paz, bem como, a partir do estudo de caso da UNPROFOR na Bósnia, faz referência aos anos 90 como início da análise do caso e 2017 como período limite. Essa demarcação temporal se justifica pela necessidade de analisar a origem de determinadas práticas e conceitos adotados pelas Nações Unidas e o reflexo dessa normativa no caso e também nas consequências envolvidas.

O panorama teórico do campo das Relações Internacionais que debate esse mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas de acordo com Bellamy e Williams (2011) traz, como um primeiro expoente, a Teoria Liberal que argumenta sobre a existência da democracia como um fator atenuante ou mesmo mitigador dos conflitos na comunidade internacional e, dessa forma, as operações de paz da ONU seriam instrumentos para a promoção e defesa dos princípios da Teoria Liberal para criar uma paz estável. Esse argumento vai ao encontro das operações de paz que surgem a partir dos anos 90 e que atuam diretamente em conflitos intraestatais, pois estas seriam uma tentativa de construir a paz a partir da criação de sociedades democráticas e economias de livre comércio. Do ponto de vista da abordagem construtivista, a existência de uma cultura global, ou seja, regras formais e informais da sociedade que moldam a vida internacional, determina o escopo de atividades apropriadas para uma operação de paz. Neste caso, as operações de paz atuais podem ser analisadas a partir de fatores sociais e econômicos que as moldaram dessa forma. Por exemplo, as missões ocorridas nos anos 90 são oriundas, nessa visão, do triunfo do liberalismo e da ideia de globalização, em detrimento de teorias que envolvem as lições aprendidas em experiências anteriores. Já o cosmopolitismo entende que a manutenção da paz e segurança na esfera internacional está diretamente relacionada aos conceitos implícitos na ideia de governança global, como inclusão, *accountability* e princípios estabelecidos da resolução de conflito. Dentro dessa perspectiva, dá-se importância às normas no âmbito internacional, como o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), como instrumento de defesa dentro do contexto das missões de paz. Ainda, autores da Teoria Crítica partem do pressuposto de que nenhuma teoria é politicamente neutra, mas é desenvolvida para alguém ou algum propósito. Nesse sentido, as operações de paz manteriam um entendimento acerca da paz e da segurança no âmbito internacional compatíveis com a

economia política capitalista, pois a partir desse sistema são criadas regiões periféricas, em geral regiões de vulnerabilidade em relação à ocorrência de conflitos. Assim sendo, essa teoria visa dar voz a grupos marginalizados, como mulheres, crianças e civis.

Sob a égide do Direito Internacional, as missões de paz são um órgão subsidiário das Nações Unidas cujos atores principais constituem os Estados-parte e a própria organização e são resultado do desenvolvimento de normas no âmbito global. Do ponto de vista jurídico, as Nações Unidas são a organização responsável por regular a manutenção da paz e da segurança no âmbito coletivo e devem fazer uso de suas atribuições para tal. Dentro do arcabouço normativo, as missões de paz são debatidas a partir do uso do Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH).

Para efeitos deste estudo, grande parte do arcabouço teórico trabalhado, nas esferas das Relações Internacionais e do Direito Internacional, se aproxima da Teoria Construtivista e do Cosmopolitismo, pois entende-se que a normativa desenvolvida para tratar do escopo de atuação, condições e limitações das operações de paz das Nações Unidas obedece uma lógica de construção pautada pelos princípios e interesses da comunidade internacional e, ainda, reforçam-se as normativas construídas como componentes importantes das operações de paz.

As questões elencadas neste estudo serão respondidas a partir de análises em três dimensões principais: (a) na descrição das características das missões de paz e da normativa que rege a *accountability* da ONU, com enfoque na responsabilidade política e penal como resposta a violações direitos no âmbito nas operações de paz, (b) na verificação da operacionalização desses mecanismos com o estudo de caso, dentro de uma perspectiva explicativa, e (c) na discussão normativa acerca da *accountability* das missões de paz e o argumento da incompatibilidade entre sistemas do Direito Internacional tendo em vista a preponderância do Estado ou do indivíduo. A dimensão descritiva do estudo tem como base fontes primárias, constituídas pelo rol de documentos e relatórios produzidos no âmbito da comunidade internacional, sobretudo aqueles publicados ou reconhecidos pelas Nações Unidas. A dimensão explicativa, que analisa o estudo de caso proposto, tem como base tanto fontes primárias, sobretudo relatórios do governo e das organizações, que compõem a base de informações utilizada para descrever o caso, bem como fontes secundárias, considerando opiniões acadêmicas, notícias e outros recursos relevantes para a análise. A dimensão normativa é pautada pelo debate sobre a *accountability* e a responsabilidade como seu

componente, tanto do aspecto político quanto jurídico, em uma tentativa de debate interdisciplinar da questão.

A escolha do estudo de caso singular remete à especificidade tratada neste trabalho, ou seja, trata-se de um estudo sobre a responsabilidade jurídica das organizações internacionais e Estados mediante um ato ilícito cometido no âmbito das missões de paz das Nações Unidas. Assim sendo, dentre as pesquisas realizadas, o caso da UNPROFOR na Bósnia e o consequente julgamento das tropas holandesas na corte doméstica da Holanda é capaz de produzir a trajetória da responsabilização e, principalmente, ter um desfecho positivo, tornando-se um caso de responsabilização de fato, dentro das condições estabelecidas, em detrimento de algumas tentativas falhas de responsabilização. De acordo com Beach e Pedersen (2015), a ideia de caso está relacionada à “iteração singular do funcionamento de uma teoria causal” (p. 15). Assim, optou-se pelo estudo de caso singular pela busca do entendimento causal do fenômeno, em detrimento de métodos pautados pela variância, que tendem a limitar o entendimento em profundidade das relações causais, mas evidenciam a existência de “tendências”, com base em um número grande de casos.

Trata-se de um estudo pautado pela metodologia de análise do caso, de caráter descritivo, cujas fontes de pesquisa são documentais. Dentro desse panorama, alguns limites são previstos em termos de escopo e fontes utilizadas. Quanto ao escopo, optou-se por trabalhar com um dos aspectos do conceito de *accountability*, relativo à responsabilidade. Neste caso, os demais fatores discutidos acerca da ideia de *accountability* não são observados neste estudo. Além disso, buscou-se restringir a pesquisa a entendimentos oriundos dos principais atores envolvidos no processo de responsabilidade institucional, ou seja, dos Estados e das Nações Unidas. Ademais, quanto à disponibilidade das fontes relativas à *accountability* da organização e também relativas às operações de paz, encontrou-se certa dificuldade de obtenção de números e resultados, sobretudo no ambiente interno à organização. Com isso, a escolha do caso se deu a partir de um mecanismo alternativo de responsabilização justamente em decorrência da escassez de fontes sobre o tema.

Este estudo é composto por quatro capítulos principais, que pretendem discutir e refletir sobre o tema proposto. O primeiro capítulo visa entender quais os fundamentos e processos que envolvem as missões de paz das Nações Unidas e qual a relação desse tipo de atividade da instituição com o sistema internacional. Argumenta-se que existe uma dualidade de sistemas de Direito Internacional emergida a partir das práticas das operações de paz que

impacta diretamente a noção de *accountability*, pois trabalha de forma desigual entre a preponderância do Estado ou do indivíduo na esfera internacional. O segundo capítulo visa elencar quais são as formas de *accountability* e como esse conceito se aplica na prática, considerando o extenso rol de documentos e relatórios produzidos pela ONU, bem como qual o papel da responsabilidade como fator de *accountability* dentre os atores envolvidos nas operações de paz. Já o terceiro capítulo descreve as nuances da participação da ONU em ações para mitigar o conflito na Bósnia nos anos 90, com a implementação de uma força de paz multilateral, a UNPROFOR, bem como de que maneira a relação entre os atores e os fatos convergiram para a chamada queda de Srebrenica, ou seja, a tomada da zona de segurança protegida pelas tropas holandesas da UNPROFOR pelos sérvios e o consequente massacre de 8.000 bósnios que se refugiavam neste local. Por fim, o quarto capítulo se propõe a analisar, a partir da queda de Srebrenica, como se deu a responsabilidade política e penal relativa à instituição que, em seu caráter multilateral, levou em consideração o papel da ONU e também dos Estados-parte. Além disso, esse capítulo traz uma reflexão acerca dos avanços e retrocessos produzidos com o caso de Srebrenica, reafirmando as consequências da dualidade de sistemas de direitos distintos na esfera internacional para a efetiva busca da responsabilidade.

Em síntese, esse estudo se propõe a entender o conceito de *accountability* aplicável às Nações Unidas a partir da análise das ferramentas de responsabilização política e jurídica institucionais, tendo como enfoque o estudo do comportamento da missão de paz na Bósnia nos anos 90 e a consequente queda de Srebrenica. Portanto, espera-se por meio desse estudo, do ponto de vista substantivo, iluminar questões sobre o debate acerca da *accountability* nas missões de paz com enfoque na responsabilidade política e penal e, do ponto de vista teórico, suscitar a criação de um espaço de discussão interdisciplinar entre o Direito Internacional e as Relações Internacionais que aborde essa temática a partir das inúmeras vertentes convergentes possíveis.

Como conclusões observadas no que tange aos avanços e retrocessos do panorama da *accountability* das missões de paz da ONU a partir do caso de Srebrenica, são elencadas, do ponto de vista dos retrocessos, a visão incompatível entre Estado e indivíduo no sistema internacional oriunda de uma justificação da missão legitimada pela proteção ao indivíduo em oposição ao trato dos resultados da missão a partir de um olhar estritamente tradicional, que considera apenas Estado e organização internacional como atores relevantes; o caráter *ad hoc*

das missões de paz que implica em um desenvolvimento limitado da normativa; a incompatibilidade entre Estado e indivíduo que se evidencia com a preponderância do papel do Estado na possível trajetória de responsabilização institucional, o que aponta para a falta de *enforcement* e jurisdição em decorrência da limitação da ONU como ator do sistema internacional; o distanciamento entre discurso e prática no que tange ao papel do indivíduo nos mecanismos de *accountability* que remonta o debate clássico das Relações Internacionais entre realismo e liberalismo. Sob a ótica dos avanços está o caráter inédito da atribuição da responsabilidade penal ao Estado, consideradas as características do caso, o debate acerca da atribuição da responsabilidade a partir da conduta em campo, a produção de relatórios e a divulgação de informações relevantes sobre o caso. Nesse sentido, conclui-se que a questão tratada no estudo, do ponto de vista do sistema internacional e da governança global, deve incitar um movimento de reforma das Nações Unidas que tenha o olhar para a questão da responsabilidade jurídica como componente da *accountability* das missões de paz e que reforce o papel da própria organização na eficiência e eficácia desse tipo de mecanismo onusiano.

2. As missões de paz das Nações Unidas

A ideia de intervenção, quando institucionalizada, tem como pressuposto a violação do direito de soberania conferido aos Estados modernos e, portanto, tem sua legitimidade referendada pela comunidade internacional. Assim, as intervenções são comumente praticadas no âmbito multilateral, constituindo um dos principais instrumentos de segurança na esfera internacional, com sua máxima expressão nas operações de paz das Nações Unidas. Em sua maioria, esse tipo de ação é justificado pela necessidade de proteção da população de determinado Estado dada a incapacidade deste de provê-la, a despeito de seu objetivo fundamental de estabelecer a paz a partir de um conflito vigente. Atualmente, as missões de paz constituem a ação mais representativa das Nações Unidas no âmbito da paz e da segurança, cuja presença abrange 16 missões compostas por mais de 100.000 agentes, sendo mais de 89.000 militares¹. Seu orçamento atingiu 8 bilhões de dólares em 2015, 30% maior do que o *budget* inteiro da organização, estimado em 5,5 bilhões para dois anos². A partir dos anos 90, o caráter das missões de paz transitou de conflitos em sua maioria interestatais para conflitos intraestatais, cujos atores envolvidos não são apenas Estados, mas organizações não governamentais, milícias locais e outros. Essa mudança no escopo de atuação, devido à crescente preocupação com a proteção de civis, trouxe consequências importantes no sentido da legitimidade e efetividade das missões que atuam nos conflitos intraestatais. Além disso, um dos grandes pontos de atenção relativo às missões de paz diz respeito às falhas cometidas em campo, sobretudo no que tange às violações de direitos da população civil, e a existência de *accountability* mediante às ações da organização. Estas características tornam as missões de paz uma ferramenta da ONU cuja aplicação é complexa e com consequências importantes.

Assim sendo, este cenário que envolve as missões de paz a partir de sua crescente presença, sobretudo com os conflitos intraestatais, gera o debate acerca da legitimidade desse tipo de ação em contraste com o princípio da soberania estabelecido entre os Estados e também acerca da multiplicidade de atores envolvidos no campo político, posicionando o indivíduo como justificativa das missões, em detrimento da predominância dos atores clássicos no trato da questão pelo Direito Internacional. A partir destes debates, argumentar-se-á que existe um descompasso entre as esferas política e jurídica quanto aos atores

¹ Cf. Dados do *Department of Peacekeeping Operations* em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>

² Cf. Budget aprovado para 2014 e 2015 em: <<http://www.reuters.com/article/us-un-budget-idUSBRE9BQ0JX20131227>>

envolvidos em uma missão de paz e aqueles considerados do ponto de vista de quem é *accountable* e a quem se deve ser *accountable*. Ademais, o caráter *ad hoc* dessa ferramenta onusiana resulta em mandatos específicos a determinadas situações e na limitação das possibilidades de aprendizado e sistematização da normativa a partir das experiências anteriores.

Portanto, este capítulo visa descrever o que são as missões de paz das Nações Unidas, quais suas principais características e desafios, quais os principais pontos de debate a partir da literatura sobre esse tipo de ação e que inferências podemos fazer a partir desse conjunto de informações que implicam na existência ou inexistência de *accountability* e, principalmente, de responsabilidade mediante à legitimidade conferida a essas atividades da organização.

2.1 As missões de paz das Nações Unidas sob a ótica descritiva

O conceito de intervenção humanitária institucionalizada surge a partir da Liga das Nações e, de forma mais estruturada, com o estabelecimento das Nações Unidas. A ideia de missão ou operação de paz, intervenção humanitária institucionalizada no âmbito da ONU, está relacionada à própria Carta de São Francisco, a carta constitutiva da ONU datada de 1948, uma vez que esta estabelece, em seu Artigo 1º que o propósito principal da organização deveria ser a manutenção da paz e da segurança internacional a partir de medidas coletivas que prevenissem e mitigassem as ameaças à paz. Esse conteúdo se tornou a base legal desse tipo de ação. No entanto, embora essa ideia se fundamente nos princípios constitutivos da organização, o conceito de operação de paz das Nações Unidas como se conhece atualmente se originou de ações práticas dessa organização voltadas ao ideal de paz e segurança no âmbito internacional, pautadas sobretudo pelos capítulos VI, VII e VIII da Carta de São Francisco. Sendo assim, esse tipo de ação não está presente de forma explícita na carta e, portanto, não é considerado formalmente parte do papel da organização quanto ao sistema de segurança coletiva.

Como consequência, três aspectos relevantes podem ser elencados: as operações de paz são sempre soluções *ad hoc* a crises particulares, ou seja, não há um planejamento estratégico relativo a esse tipo de ação, os conceitos das operações de paz foram desenvolvidos de forma prática, com base nas ações em campo, o que implica em uma ótica

definida a partir da qual o fenômeno é observado e, ainda, os Estados-membro tiveram que interpretar a carta de formas diferentes ao longo do tempo, criando missões de paz pautadas pelo Capítulo VI, Capítulo VII e pelo famoso Capítulo VI e meio³. Ademais, a tensão entre o respeito à soberania vestfaliana e a proteção aos direitos humanos, debate importante sobre esse tipo de ação, tem a sua origem também na carta da ONU, pois enquanto o Preâmbulo e o Artigo 1º ressaltam a proteção aos direitos humanos, o artigo 2º reafirma a inviolabilidade da soberania estatal (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Os esforços para definir as operações de paz foram sempre direcionados a elencar os tipos de ação, tarefas ou características que as permeiam, em detrimento de uma definição única. Acerca de seu escopo, no *Handbook on Multidimensional Peacekeeping Operations* (UNITED NATIONS, 2003), há uma lista de tarefas atribuídas aos *peacekeepers*⁴, tanto na esfera militar, envolvendo a implementação de acordos de paz, o monitoramento de cessar-fogo e a prevenção da multiplicação do conflito, bem como a administração do território em períodos de transição, quanto na esfera civil, com o apoio à ajuda humanitária, o suporte ao desarmamento, supervisão das eleições, promoção do respeito aos direitos humanos, dentre outros.

Já a caracterização das operações de paz é tratada com o estabelecimento da Doutrina Capstone (UNITED NATIONS, 2008)⁵, em que são elencadas cinco “atividades de paz e segurança” como vertentes das missões de paz: mediação e prevenção de conflitos, envolvendo medidas diplomáticas brandas para evitar que tensões ou disputas se transformem em conflito, *peacemaking*, com ações diplomáticas na tentativa de se chegar a um acordo mediante o conflito, *peace enforcement*, em que medidas coercitivas são aplicadas, incluindo o uso da força, sob autorização do Conselho de Segurança, *peacekeeping*, em que o foco das ações é a transição do conflito para a paz, e *peacebuilding*, cujo foco está no fortalecimento das capacidades nacionais para evitar o retorno ao conflito. Dentro dessa perspectiva, podem ser consideradas intervenções multilaterais as vertentes *peace enforcement*, *peacekeeping* e *peace building*, que se sobrepõem na tentativa de restabelecimento da paz em determinada

³ A expressão “Capítulo 6 ½” surgiu em decorrência das operações de paz pautadas no Capítulo VI da Carta de São Francisco, mas com implicações no limiar do Capítulo VII. Por exemplo, o consentimento entre as partes passa de um acordo formal a uma ação verbal entre atores sem legitimidade, como as partes não-governamentais no conflito, ou atores legítimos sem o controle do conflito (WEDGWOOD, 1995).

⁴ São os agentes da ONU que promovem as operações de paz. Em sua maioria, são compostos por tropas militares cedidas voluntariamente pelos Estados-parte da organização. Também chamados de “capacetes azuis”.

⁵ A Doutrina Capstone é o documento emitido pelas Nações Unidas em 2008 que descreve as diretrizes e princípios das operações de paz (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

região ou Estado. Ao considerar os capítulos VI, VII e VIII da Carta de São Francisco, as vertentes que mais se aproximam de seu cumprimento são as missões de manutenção da paz, ou *peacekeeping*, destinadas à manutenção da paz e da segurança no âmbito internacional com o uso da força apenas em caso de legítima defesa, e missões de execução da paz, ou *peace enforcement*, com autorização do uso da força não exclusivo à legítima defesa pelo Conselho de Segurança, embora a carta não faça menção direta a estes conceitos (KU; JACOBSON, 2002). Ainda, de acordo com Cruciani (2009), as operações de manutenção da paz podem ser divididas entre as tradicionais, pautadas no estrito uso da força e no consentimento entre as partes com o intuito de monitorar os acordos de cessar-fogo, não constituindo forças combativas, e as robustas, que se assemelham às operações de *peace enforcement*, operando no limiar das condições estabelecidas com o uso da força no nível tático sob autorização do Conselho de Segurança, mas ainda são consideradas operações de manutenção.

Ainda que exista essa categorização das missões de paz definida pela própria ONU, autores como Bellamy e Williams (2011) argumentam sobre a dificuldade em adotar conceitos que representem a realidade do campo, tendo em vista a multiplicidade de atores atuantes e não apenas a própria ONU, bem como os tipos de atividade desenvolvidos.

Para efeitos deste estudo, serão consideradas missões ou operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas as operações de *peacekeeping*, ou manutenção da paz, dada a sua expressividade de atuação. O conceito adotado neste estudo entende as *peacekeeping* como ações que envolvem o caráter militar, mas não o uso da força como instrumento no conflito, são lideradas pelas Nações Unidas de modo a manter ou restaurar a paz e a segurança em regiões onde há conflito, são pautadas pelo consenso, pela imparcialidade e de caráter voluntário (ZWANENBURG, 2005). No documento *An Agenda for Peace*, Boutros-Ghali define as operações de *peacekeeping* como:

o desdobramento da presença das Nações Unidas no campo, até então com o consentimento de todas as partes envolvidas, envolvendo normalmente o pessoal das forças armadas e/ou policiais das Nações Unidas e freqüentemente civis também. A operação de manutenção da paz é uma atividade que expande as possibilidades de prevenção de conflitos e da paz.
(UNITED NATIONS, 1992a, p. 20, tradução nossa)

Dada essa concepção, as primeiras missões de manutenção de paz da ONU foram compostas por observadores desarmados e tropas com armamentos leves com o intuito de monitorar e reportar os fatos durante um conflito, como ocorreu no Paquistão, na Índia e no

Oriente Médio em 1948. Resguardada normalmente pelo Capítulo VII da Carta de São Francisco⁶, trata-se de uma prática legitimada e regulada com status jurídico e político no sistema internacional que se desenvolveu e ganhou importância. Enquanto até os anos 1990 as 18 missões ocorridas tiveram um caráter interestatal, a partir do fim da Guerra Fria, a configuração das 35 missões até os anos 2000 passou a ser intraestatal, além de ter seu orçamento triplicado em dez anos, passando de 2,8 bilhões de dólares em 2001 para 7,8 bilhões de dólares em 2011. Na década de 90, a ocorrência dos chamados três grandes fracassos das operações de paz – Ruanda, Somália e Bósnia, gerou consequências importantes no que diz respeito ao planejamento das missões e desenvolvimento de uma normativa consolidada acerca de seus princípios e da demanda por estrutura e contingente compatíveis. As missões de paz de segunda geração, como ficaram conhecidas, trouxeram um caráter multidimensional, que envolve não apenas uma equipe militar, mas observadores civis, especialistas eleitorais, representantes dos direitos humanos, polícia civil, consultores políticos e experts em informação. Neste caso, as missões de paz constituem não apenas as ações de manutenção da paz, mas se propõem a reconstruir toda a sociedade e o Estado (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Iniciadas a partir do mandato emitido pelo Conselho de Segurança, tais missões são formadas por tropas enviadas por países-membros da organização por meio de acordos bilaterais e organizadas dentro de uma estrutura composta por lideranças dos Estados e/ou da ONU. Atualmente existe um departamento dentro da estrutura onusiana dedicado a essas ações, o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), e um arcabouço normativo que vem sendo construído de modo a regula-las (DIEHL, 2008). O DPKO, criado em 1992, representou o desenvolvimento de formas de institucionalização desse tipo de ação, incluindo estruturas de planejamento e logística, bem como uma unidade dedicada ao registro das operações de paz⁷. Com isso, além da estrutura física, uma série de documentos normativos passou a ser criada com o intuito de evitar problemas burocráticos relativos a processos e atores pertencentes às missões de paz. Um desses documentos foi o Relatório Brahimi⁸, finalizado em 2000, que ressaltou a importância de aproximar a finalidade das operações de

⁶ Cf. *UN Charter*: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml>>

⁷ *Lessons Learned Unit*, criada em 1995.

⁸ Após a publicação de dois relatórios acerca da ação das Nações Unidas em Ruanda e na Bósnia, Kofi-Annan, então Secretário-Geral, estabelece o Painel das Operações de Paz das Nações Unidas, realizado em 2000. O resultado deste painel constituiu o Relatório Brahimi, que propõe a necessidade de equipamento e estrutura adequada para as operações, bem como de mandatos claros e executáveis. Cf. <http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml>

paz aos meios providos pelos Estados-membro para atingi-la, demandando por mais recursos para esse tipo de ação e a criação de novas unidades de apoio. Posteriormente, a partir desse relatório, foi criada uma unidade de melhores práticas, destinada a recolher diretrizes para uma atuação mais efetiva da ONU. Já em 2007, foi implementada uma reestruturação no DPKO com melhores condições, acesso à tecnologia e integração da informação (Ibid.).

Em 2010 foram estabelecidos os objetivos das operações de paz da ONU, constituídos pelo recrutamento, preparo e conservação de tropas de alta performance, pelo estabelecimento de doutrinas e padrões para as operações, pelo estabelecimento de parcerias efetivas para uma missão integrada e pautada pela cooperação com outras organizações, pelo fornecimento de recursos de segurança essenciais para melhorar a capacidade da missão, bem como pelo estabelecimento de estruturas integradas entre a estrutura burocrática e o campo. No entanto, de acordo com os autores, esses critérios são pouco observados em campo, pois esse tipo de prática se mostra complexo, uma vez que envolve outras agências das Nações Unidas, além de equipes diferentes e uma estrutura diversa que deve funcionar de forma simultânea. Um dos pontos de atenção relativos a essa complexidade diz respeito às questões de comando e controle, a serem tratadas posteriormente, bem como à disponibilidade das tropas, uma vez que seu envio tem o caráter voluntário, e ao financiamento dessas ações, tendo em vista que o orçamento destinado às missões de paz hoje supera o orçamento destinado às demais atividades da organização (Ibid.).

Ainda que pautadas em um arcabouço normativo referendado pela comunidade internacional, as missões de paz possuem fragilidades em decorrência de sua complexidade, que produz, por exemplo, práticas divergentes da normativa estabelecida, bem como a falta de controle acerca da realidade do campo e o desafio da *accountability* perante a sociedade global. Desde a conduta individual ao resultado de ações coletivas, as práticas desenvolvidas a partir do contingente estabelecido pela ONU em determinada região como uma missão de paz implicam na observância dos atos cometidos em campo. No caso dos conflitos intraestatais, em que a soberania estatal é ferida pela intromissão da organização nos assuntos domésticos, a responsabilidade implícita a este ato é relevante e, assim sendo, também emergem casos em que a ação da ONU carece de tal responsabilidade, seja pela tomada de decisão, seja por uma ação inconsciente.

A partir dos anos 90, por exemplo, casos de violação dos direitos dos civis a partir da conduta individual ou institucional no ambiente das operações de paz passam a ser relatados

com mais frequência, incluindo as missões na Bósnia, Camboja, Congo, Timor Leste, Haiti, Libéria Serra Leoa e Sudão do Sul. Tropas do Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Uganda, Burundi e do Congo estão entre aquelas que cometeram abusos contra a população civil⁹ dentro das operações de manutenção da paz da ONU. Ainda que tais operações remetam à década de 60, o levantamento de informações e a construção de relatórios sobre o tema têm início no final dos anos 90, quando a *Human Rights Watch* publicou um relatório sobre a exploração sexual nos campos de refugiados da Guiné (WILSON; HURVITZ, 2014).

Na esfera da ação individual, desde 2008 as Nações Unidas, por meio da Unidade de Conduta e Disciplina, monitoram os casos de má conduta dos capacetes azuis em campo. Quanto às alegações de abuso sexual, por exemplo, observam-se quase 200 casos na antiga MONUC, renomeada MONUSCO em 2010, no Congo, mais de 100 casos na MONUSCO e na MINUSTAH, no Haiti, e quase 100 casos na UNMIL, na Libéria. Quanto aos casos de má conduta que excluem abuso sexual, as alegações chegam a quase 1500 na UNMIL, mais de 1400 na MONUC, aproximadamente 1100 na MONUSCO e mais de 1000 na UNAMID, no Darfur¹⁰. No relatório emitido pelo Secretário-Geral intitulado *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse* de 2015 (UNITED NATIONS, 2015), referente a 2014, constam 51 reclamações de exploração e abuso ocorridas dentro das missões de paz e missões especiais políticas, sendo que o maior número de casos corresponde a missões no Congo (MONUSCO), no Haiti (MINUSTAH) e no Sudão do Sul (UNMISS). Dessas denúncias, 13 foram de atividades sexuais com menores de idade, cinco de sexo não consensual com pessoas maiores de idade e 12 pedidos de paternidade a partir de abusos sexuais.

Na esfera da ação institucional, alguns exemplos também demonstram as consequências de determinadas decisões coletivas com impacto direto na proteção da população em campo. Em 1994, por exemplo, o contingente belga da UNAMIR abandonou mais de 2000 refugiados ruandeses tutsis à espera de hutus armados na Escola Técnica de Kigali, contribuindo com o massacre que matou mais de 800.000 pessoas em Ruanda. Em 1995, tropas holandesas da UNPROFOR contribuíram com o massacre sérvio na cidade de Srebrenica, na Bósnia, a partir da sua inação, permitindo a ocorrência do primeiro genocídio na Europa após o Holocausto (NOLLKAEMPER, 2011). Além disso, em outubro de 2010

⁹ Cf. Reportagem da Human Rights Watch em: <<https://www.hrw.org/news/2016/03/04/un-stop-sexual-abuse-peacekeepers>>

¹⁰ Cf. Dados da Conduct and Discipline Unit em: <<https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>>

observou-se um surto de cólera na região central do Haiti, na região do Rio Artibonite. Dentro de três meses, 209.034 casos de cólera e 4.030 mortes foram registradas (WHO, 2011). Um relatório de especialistas independentes encomendado pelas Nações Unidas concluiu que o vibrião da cólera encontrado no Haiti era semelhante aos que circulavam no Sudeste Asiático no mesmo período. Assim, o relatório afirmou que as condições sanitárias do acampamento da MINUSTAH em Mirebalais não foram suficientes para prevenir a contaminação do Rio Artibonite. Contudo, o relatório não apontou diretamente a responsabilização da MINUSTAH pelo surto de cólera, ainda que a origem das tropas acampadas no local fosse nepalesa (SEITENFUS, 2014). Ademais, em 2011 foram encontradas substâncias tóxicas no campo de refugiados da UNMIK no Kosovo. Em exames realizados pela Organização Mundial da Saúde nas crianças, foram encontrados níveis elevados das substâncias tóxicas no sangue que constituiriam uma ameaça à vida (BOON, 2016).

Portanto, as operações de paz das Nações Unidas constituem hoje a maior parte do escopo de atuação da organização e, por ser um órgão subsidiário, possui poderes para criar as normas que, na visão construtivista de Bellamy e Williams (2011), moldam atores e legitimam as ações. Observa-se que o crescente desenvolvimento das operações de paz e a transição para a segunda geração, em que conflitos intraestatais são tratados sob a mesma perspectiva dos conflitos interestatais, tendo em vista a proteção do indivíduo, possuem consequências importantes, pois a soberania vestfaliana é costumeiramente posta em xeque a partir do estabelecimento da missão de paz com o propósito de proteção dos indivíduos. Além disso, sua característica *ad hoc* gera impacto no avanço de determinadas áreas para a efetividade dessas ações, como a análise das práticas e o desenvolvimento de orientações e diretrizes que encontrem os *gaps* entre teoria e prática como detrimento da necessidade de prover unidades estruturais suficientes para viabilizar as tropas em campo. Tendo em vista esse cenário, são observadas ações em campo que se distanciam do discurso estabelecido no que diz respeito às missões de paz, conforme exemplificado.

2.2 As missões de paz da ONU sob a ótica interpretativa

As operações de manutenção de paz das Nações Unidas reuniram um arcabouço teórico relevante, que debate temas desde a abordagem histórica desse tipo de ação até a consequências e falhas observadas em campo. Entendemos dois debates teóricos relevantes

para o estudo em questão: sobre a legitimidade das operações de paz e sobre a ineficiência desse tipo de ação em determinados casos, o que produz resultados diferentes do esperado e, sob a ótica da responsabilidade, podem implicar na violação de direitos individuais em determinado território.

Acerca da legitimidade das operações de paz, dentro de uma vertente interpretativa realista, autores argumentam que as intervenções no âmbito da ONU surgiram como um modo de circundar o impasse político entre os Estados Unidos e a União Soviética no Conselho de Segurança durante a Guerra Fria, permitindo à organização cumprir suas obrigações constitutivas com vistas à manutenção da paz internacional. Contudo, tais ações podem ser utilizadas para atender intenções políticas, visto que permitem desconsiderar as questões de soberania para proteger os direitos dos indivíduos. Na prática, a justificativa da ação do Estado dentro da organização para executar uma intervenção humanitária não é clara. Apesar de constituir um ato que supostamente transcende os interesses nacionais porque visa cumprir a obrigação de proteger a paz internacional e preservar os valores e normas estabelecidos, defende a visão idealista, os recursos de poder inerentes à intervenção induzem os Estados a agirem de acordo com os seus interesses nacionais, visando proteger sua posição atual no sistema ou angariar uma posição melhor.

Andrew Hurrell (2005) argumenta que o período pós-Guerra Fria implicou em um aumento dos mecanismos de *compliance* em segurança a partir do fortalecimento das normas internacionais e legais, visto que a balança de poder dualista cedeu lugar para um cenário pluralista e, portanto, mais participativo dos atores nos fóruns de discussão e tomada de decisão no âmbito internacional. Assim, a ação das Nações Unidas é cercada por um debate pautado pela possibilidade de ser capaz de funcionar como um sistema de segurança coletivo que reforce as decisões do Conselho de Segurança e amplie o conceito de paz e segurança internacional. Para o autor, o papel inerente à intervenção humanitária em sua forma institucionalizada está na capacidade de difundir normas e padrões de socialização e internalização, conforme é argumentado por Finnemore (2010). Dentro de uma perspectiva construtivista, Barnett e Sikkink (2010) argumentam que a ascensão dos direitos humanos em detrimento da soberania está relacionada um crescimento da capacidade dos valores morais em minimizar interesses de poder, ou seja, em suscitar a perspectiva de uma sociedade global em detrimento da sociedade internacional a partir das intervenções humanitárias. Os autores exemplificam essa perspectiva a partir do confronto em Kosovo, em 1999, pois a intervenção

da OTAN foi instaurada “em nome de princípios e valores”, refletindo o surgimento de novas normas internacionais, a despeito da ausência de uma autorização formal do Conselho de Segurança da ONU.

Para Coleman (2007), a evolução da regra relativa às intervenções em prol da paz e segurança internacional tem um ponto de inflexão a partir do fim da Guerra Fria, pois até então os sujeitos desse tipo de ação eram os Estados que ameaçavam a estabilidade internacional. Contudo, a partir dos anos 90 as guerras civis em Estados falidos passaram a ser uma preocupação da comunidade internacional, o que, adicionado à ideia predecessora de intervenção multilateral, abriu a possibilidade de missões de paz dentro de Estados soberanos. A autora defende que o critério para a legitimidade desse tipo de ação deveria distinguir ações de estabelecimento da paz de ações humanitárias. No entanto, o caráter *ad hoc* das intervenções a partir de uma base de análise “caso a caso” do Conselho de Segurança evidenciam a falta de consenso acerca de um conceito mais claro.

Dessa forma, é defensável por determinados autores que a justificativa das missões de paz da ONU é pautada pela necessidade de proteção dos civis e resguardo de seus direitos humanos mediante uma situação de conflito interestatal ou intraestatal. Essa ideia se confronta com a realidade em campo quando a organização que se propõe a proteger indivíduos a partir de uma abstenção de soberania referendada pela comunidade internacional não o faz, ou contribui com a violação de seus direitos, conforme o estudo de caso tratará.

No que diz respeito à efetividade das operações de paz da ONU, Doyle e Sambanis (2006) afirmam que as Nações Unidas desempenham um papel efetivo na legitimação das coalizões formadas a partir de um conflito interestatal, mas não são efetivas nos conflitos intraestatais, emergidos no pós-Guerra Fria. Isso porque, segundo os autores, a organização não possui capacidade de gerenciar as forças tão racionalmente quanto necessário, mas é capaz de mediar, mobilizar e gerenciar assistência internacional legítima. Para tanto, é apresentada a lógica do triângulo de *peacebuilding*: quanto mais crítico o nível de hostilidade e a destruição das capacidades locais, maior a necessidade de assistência internacional para estabelecer a paz. De acordo com os autores, após o fim da Guerra Fria, a organização tomou ações acreditando que com uma ação mais robusta em conflitos, “fazendo a guerra”, poderia promover a paz, mas não produziu este resultado. Enquanto que durante a Guerra Fria as operações de paz tiveram sucesso porque eram pautadas nos pilares do consentimento, imparcialidade e do não uso da força, o que se adequava às limitações estruturais da ONU.

Com o fim da Guerra Fria, a organização se propôs a resolver os conflitos iminentes e se envolveu em situações intraestatais, cujas motivações ultrapassaram os limites racionais e materiais com os quais estava acostumada. Assim sendo, para Doyle e Sambanis, as operações de manutenção da paz, não havendo paz a se manter, se tornaram operações de *peace enforcing*, o que seria um outro nome para a guerra. A ONU, com o seu orçamento limitado, interesses distintos e um conhecimento acerca de resoluções de paz em detrimento de estratégias de guerra, se viu ineficaz para a promoção desse tipo de atividade. Neste caso, os autores argumentam que a ONU não pode forçar uma paz soberana, pois sua capacidade se limita a manter a paz onde existe. Acerca das fragilidades implícitas nesse tipo de ação, Doyle e Sambanis expõem a ideia de que é preciso considerar a organização como um conjunto de Estados-membro cuja ação depende da vontade e decisão destes atores, a figura do Secretário-Geral não é alguém independente da burocracia estabelecida, não detendo de poder, direitos ou autoridade para tomar a decisão e, ainda, uma operação onusiana depende das partes do conflito estarem de acordo com qualquer tipo de ação.

Portanto, é importante notar que a ampliação do escopo de atuação da ONU no que diz respeito às missões de paz a partir dos anos 90 suscita debates importantes: o entendimento da proteção do indivíduo como parte das preocupações da comunidade internacional no que diz respeito à paz e à segurança alteram os fatores de legitimidade desse tipo de ação, pois o princípio da soberania é colocado em segundo plano em favor da proteção dos direitos humanos na esfera individual em determinado conflito intraestatal. Ademais, essa nova configuração demanda estruturas e contingentes mais robustos, até então não necessários para a ação nos conflitos interestatais, o que incita o debate sobre as capacidades e escopos nos quais as Nações Unidas deveria atuar. Ambas as discussões constituem base importante para o tema da *accountability* das operações de paz do ponto de vista de atos ilícitos internacionais cometidos em campo, pois reforçam as fragilidades desse tipo de mecanismo da comunidade internacional face à efetividade ou não de sua ação e os seus resultados.

2.3 Os paradigmas do sistema internacional refletidos nas missões de paz: descompasso entre indivíduo, Estado e ONU

Um dos pressupostos das Relações Internacionais (RIs) é considerar o Estado como unidade de análise maciça, como Morgenthau exemplificou por meio da ideia de bolas de

bilhar (JERVIS, 1994), tendo em vista que o sistema internacional é originalmente anárquico, ausente de uma autoridade que detenha o uso legítimo da força, e, portanto, faz dos Estados os principais atores desse cenário. Este cenário internacional tradicionalmente caracterizado como anárquico, transpõe o que Thomas Hobbes descreveu como a condição de incerteza e iminência de guerra na sociedade no que denominou “estado de natureza” (BOOTH; WHEELER, 2008). Destarte, no século XVII, com a Paz de Vestfália, estabeleceu-se que cada Estado seria detentor de sua soberania e que nenhum Estado deveria interferir na soberania de outrem (TERRIFF, 1999). Sendo assim, até meados do século XIX, o único ator do sistema internacional era o Estado, percebido como unidade de análise unitária detentora de poder e decisão. Entretanto, essa imagem das Relações Internacionais se modificou ao longo do século XIX a partir da verificação de outras interações no ambiente global, individuais ou organizacionais, bem como das relações de interdependência entre os Estados. É a partir da experiência europeia de institucionalização das relações interestatais no século XIX¹¹ que se desenvolveu uma alternativa a essa configuração vestfaliana com a criação de organizações internacionais com o objetivo de regular as interações no nível acima dos Estados. Embora não constitua um governo que supere a soberania estatal, diversas são as interpretações sobre esse processo de institucionalização, que dá início ao desenvolvimento da ideia de segurança coletiva na esfera interestatal (JERVIS, 1994). Sendo assim, as organizações passam a ganhar relevância no âmbito internacional e tornam o sistema múltiplo, em que não apenas os Estados, mas as organizações constituem atores.

Dada a emergência da multiplicidade de atores, Raymond Aron (2003) é o primeiro autor a mencionar a ideia de sociedade transnacional, pensando uma relação que transborda os atores soberanos e considera também outros atores em um âmbito subnacional. Nye e Keohane (1971) desenvolvem primariamente essa ideia, entendendo que o ambiente da política mundial é composto por interações de diversas naturezas e não apenas interestatais, e consideram como atores relevantes aqueles indivíduos ou organizações que controlam recursos de forma substancial e participam das relações políticas com outros atores para além das fronteiras estatais. Já Stephen Krasner (1995) aprofunda a análise sobre os atores transnacionais no sistema internacional sob a égide do equilíbrio de poder e das autoridades políticas existentes, em detrimento do caráter unitário tradicional do Estado. O Estado é considerado o ator mais forte no sentido de que todos os demais devem se conformar com a

¹¹ A experiência europeia de institucionalização diz respeito à reunião dos Estados modernos, como o Congresso de Viena, e posteriormente o surgimento de instituições, como a Liga das Nações.

estrutura dada. Assim, Krasner entende que os atores transnacionais operam em um sistema de múltiplas autoridades políticas a partir da quantidade de poder dos atores e, uma vez que nem todos os Estados são iguais, podem sofrer influência das estruturas institucionais, especialmente dos Estados mais poderosos. Na visão do autor, portanto, o Estado permanece como ator principal no âmbito da política global, sendo a soberania o componente mais importante desse ambiente, além de possuir a prerrogativa crítica de conceder acesso legítimo a um território. Entretanto, esse Estado passa a ser entendido como um conjunto de indivíduos e organizações que também possuem o poder de decisão e são influenciados por outros poderes, incluindo outros Estados. Barnett e Sikkink (2010) reiteram a tese de que a emergência de atores não-estatais e indivíduos na esfera política de participação apontam para a ascensão de uma Sociedade Civil Global. Kaldor (2005) reforça essa ideia pondo em xeque a primazia dos Estados no sistema internacional a partir da crescente interdependência interestatal, a emergência do sistema de governança global e o surgimento de novos movimentos, grupos, redes, e organizações engajados em um debate público global ou transnacional. Nesse caso, Kaldor exemplifica esta ideia a partir da evolução da norma acerca das intervenções humanitárias, argumentando que a mudança das normas ao longo do tempo refletiu um consenso crescente acerca da igualdade dos direitos humanos e a responsabilidade de prevenir o sofrimento, mudança esta que se posicionou como resultado de um debate público global sobre esse tema (BARNETT; SIKKINK, 2010). Assim, a Sociedade Civil Global estaria localizada no ápice do movimento que parte das abordagens centradas no Estado e culmina nas análises pautadas pelo papel do indivíduo de autonomia e empoderamento dentro da esfera política.

Dessa forma, a partir da atuação das organizações internacionais, sobretudo no que diz respeito às questões de segurança, a transformação do caráter das intervenções, principalmente no âmbito das Nações Unidas, implicou em considerar o indivíduo como ator do sistema internacional, uma vez que essa atuação não se restringia mais apenas a casos de conflitos interestatais, mas também intraestatais, cujas causas se relacionavam à existência do conflito e também à proteção dos indivíduos dentro dessa realidade. Nesse sentido, o sistema internacional ao longo do tempo passou a se configurar com múltiplos atores – o Estado, as organizações internacionais, e os indivíduos, grupo de indivíduos ou organizações não-governamentais.

No âmbito do Direito Internacional, a inclusão dessa multiplicidade de atores nos processos, instâncias e jurisdições se deu de forma morosa e limitada. Originalmente, o Direito Internacional era pautado pelo princípio da igualdade soberana entre Estados. No entanto, fatores como o crescente respeito aos direitos humanos¹² na esfera global, soluções específicas às questões ambientais, bem como análises econômicas pautadas pelo desempenho dos Estados em desenvolvimento passaram a alterar esse entendimento. No entanto, ainda que essa interdependência fosse reconhecida, sua correspondência na estrutura organizacional das instituições de direito ainda não se deu de forma plena, pois para a maioria das instituições, ainda impera o princípio da soberania (CULLET, 1999). Esse movimento tem início a partir do século XIX com o desenvolvimento de normas globais humanitárias, como tratados de proibição à prostituição, à escravidão, bem como a proteção aos fugitivos em períodos de conflito, o que significou o início da ideia de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Com o avanço das instituições internacionais, o Direito Internacional passou a endereçá-las por meio de tratados multilaterais, consideradas constituições que alocam a responsabilidade institucional e definem uma normativa específica para a situação ou tema. O fim das duas grandes guerras e a instauração do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg¹³ contribuíram com o crescimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e sua influência no âmbito doméstico (KOH, 1997). O Tribunal Penal Internacional, a partir do Estatuto de Roma, consolida essa visão do indivíduo como sujeito do Direito Internacional porque possibilita ao indivíduo responsabilizar-se por atos cometidos no âmbito internacional.

Anne Marie Slaughter (1993), na tentativa de conciliação entre as visões da política e do direito, argumenta que a normativa do Direito Internacional deve acompanhar as transformações ocorridas no cenário político, cujas premissas são distintas da concepção de guerra e paz e da natureza dos Estados nos séculos XVII e XVIII. A autora ressalta que as lições trazidas pelo século XX desafiaram o paradigma dos conflitos internacionais e domésticos e a ideia de soberania, o que poderia impulsionar um novo modelo de sistema internacional, aplicável a todos os Estados com a relevância de suas diferentes nuances, de

¹² A normativa jurídica redigida pelas Nações Unidas sobre os direitos humanos, com foco principal na proteção e dignidade da vida humana, é pautada pela Carta de São Francisco, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração e Programa de Ação de Direitos Humanos da Conferência Mundial de Direitos Humanos. É importante ressaltar que essa normativa vem adquirindo o status de *jus cogens*, ou seja, são inderrogáveis pela vontade das partes.

¹³ O Tribunal de Nuremberg foi instaurado em 1945 com o objetivo de julgar os crimes cometidos pelos nazistas durante a 2ª Guerra Mundial.

modo a suscitar novos conceitos relativos às relações entre Direito Internacional Público e Privado, bem como à normativa que rege a ordem internacional.

Sob a égide das Nações Unidas e das missões de paz, ao considerar os atores que respondem pelas atividades desenvolvidas dentro da organização, observa-se que essa multiplicidade observada dá lugar à predominância dos Estados, em detrimento da capacidade de resposta do indivíduo e da própria organização. Por princípio, a ONU não detém a mesma soberania conferida aos Estados e, por isso, seu papel no Direito Internacional, composto por direitos e deveres orientados pelas convenções e tratados, é limitado. A inexistência da soberania somada ao fato de que não existe um órgão acima da organização que regule suas ações implicam em um debate importante acerca de sua legitimidade política e jurídica. Os tratados ratificados nessa esfera são normas que se acomodam no *soft law*, ou seja, em que não existe o poder de *enforcement*, diferente das obrigações definidas na jurisdição doméstica dos Estados. Ademais, reclamações contra o indivíduo parte das atividades da organização são direcionadas automaticamente à própria organização ou ao Estado de origem dela, bem como indivíduos lesados em decorrência da ação da ONU possuem instâncias limitadas de reclamação e julgamento.

Demonstra-se, portanto, que o uso das operações de paz como ferramenta de manutenção da paz e segurança internacional das Nações Unidas passou a reconhecer o indivíduo como ator relevante do sistema na medida em que a proteção aos direitos humanos foi incorporada ao discurso de justificação desse tipo de ação. No entanto, embora a legitimidade das operações de paz seja pautada por determinados princípios relacionados aos Direitos Humanos, a implementação desse tipo de ação traz consequências que colocam o Estado como cerne da questão, sobretudo quando se considera a *accountability* e a decorrente responsabilidade envolvida nos atos e decisões em campo. Conforme será desenvolvido ao longo do trabalho, as respostas ao que ocorre em campo são pautadas no sentido estrito do sistema internacional, em que os Estados constituem os principais atores, em detrimento das organizações internacionais. Desse modo, observa-se uma dualidade entre sistemas de Direito Internacional distintos no caso das missões de paz – enquanto a justificativa das missões é baseada na multiplicidade de atores legítimos do sistema internacional, as normas referentes à prática em campo se distanciam dessa visão, cujo fundamento jurídico repousa na ideia de Estado como ator unitário.

3. *Accountability* e as missões de paz das Nações Unidas

Accountability é um termo comumente utilizado em diversos campos do conhecimento e da vida social que relaciona o tomador da decisão ao seu receptor por meio da obrigação de prestar contas acerca de tal decisão e também da responsabilidade imputada a essa decisão. Para O'Neill (apud RACHED, 2014), a estrutura formal da *accountability* é comum, embora o termo seja utilizado em diferentes áreas, pois tem por função “desenhar, atribuir ou reforçar obrigações de segunda ordem de prestar contas pela performance (ou não performance) em tarefas de primeira ordem”. Para Anne Marie Slaughter (apud ZWANENBURG, 2005), o termo *accountability* é complexo por natureza, o que implica na ideia de que deve ser analisado a partir de um ponto de vista factual específico.

Na esfera política, o termo tem sido desenvolvido longe do palco dos grandes debates e muito próximo de seus bastidores. A *accountability* é entendida nesse caso como uma ferramenta de controle do processo decisório que pode permear as relações de poder e, principalmente, restringi-las. Rached (2016) descreve como dimensões do conceito o seu caráter normativo ou descritivo, a sua relação com o político ou o extra-político, bem como suas propriedades jurídicas ou extrajurídicas. A autora afirma que *accountability* está diretamente relacionado ao fenômeno do poder, dividindo aqueles que detêm o poder (*power-holders*) daqueles que o sofrem (*account-holders*). Assim, a *accountability* relaciona o poder político à comunidade política, objeto das ações, e ao bem comum ou interesse geral, objetivo das ações. Para Rached (Ibid.), a *accountability* é caracterizada por sete aspectos principais: a formalidade das relações, a espacialidade das relações, entre vertical e horizontal, a expertise envolvida nas relações, a substância tratada, o procedimento, ou *modus operandi* das relações, bem como as consequências, ou sanções, das relações.

Ao observarmos as democracias constitucionais, a *accountability* está dentro do escopo do direito público em geral, bem como das leis constitucionais e administrativas (RACHED, 2014). Nesse caso, o Estado incorpora uma série de relações institucionalizadas de *accountability*. Assim, entende-se que o conceito vincula a responsabilidade do Estado perante o uso incorreto ou abusado do poder conferido, ou seja, “aqueles que exercem poder em nome de outros devem ser responsáveis se tal poder é usado incorretamente ou abusado” (ZWANENBURG, 2005, tradução nossa). No caso da esfera global, caracterizada pela ausência de um poder central legítimo acima dos Estados e pela presença de múltiplos atores

que atuam em diferentes níveis, a *accountability* não deve ser entendida como apenas um único desafio, mas se configura de forma diversa (RACHED, 2014). Sob a ótica do sistema vestifaliano, o Estado é o ator unitário e soberano das relações internacionais e, portanto, as decisões nesse âmbito oriundas das instituições, bem como regras do Direito Internacional, devem ser *accountable* a ele. A institucionalização das relações nessa esfera passa a considerar outros atores além do Estado, bem como flexibiliza o entendimento do conceito de soberania, o que resulta em processos de tomada de decisão não apenas bilaterais ou multilaterais, mas supranacionais e intrusivos (Ibid.). Dessa forma, enquanto o cenário nacional demonstra mecanismos de *accountability* consolidados, sobretudo relacionados ao regime democrático, como a livre competição eleitoral, a proteção de direitos e o sistema de pesos e contrapesos (*check and balances*), na esfera internacional a identificação desses mecanismos torna-se menos delineada.

Isso se deve ao fato de que os atores no âmbito internacional não são organizados ou se comportam do mesmo modo que no âmbito doméstico. As características do sistema internacional contribuem para essa realidade, conforme demonstrado no capítulo anterior. Desse modo, esta seção visa entender como a *accountability* é trabalhada no plano internacional a partir das operações de manutenção de paz da ONU, sobretudo do ponto de vista da responsabilidade como componente desse conceito.

3.1 A *accountability* nas missões de paz das Nações Unidas

A preocupação com a *accountability* no âmbito internacional surgiu a partir do desenvolvimento das organizações internacionais e da expansão do escopo de suas atividades. À medida que os poderes foram sendo conferidos a essas organizações no que diz respeito à execução e decisão de determinadas atividades, respostas quanto ao uso desse poder passaram a ser demandadas por parte dos atores envolvidos (ZWANENBURG, 2005). No caso das Nações Unidas, observamos que os poderes relativos às decisões quanto a paz e segurança no âmbito internacional foram abdicados pelos Estados-parte, inclusive decisões relativas ao uso da força, para concedê-los à organização. Esse movimento resultou no fato de que as organizações internacionais, a partir de suas atribuições, se aproximaram e passaram a ter impacto direto na vida dos indivíduos. Ademais, o desenvolvimento desse tipo de ação, sobretudo a partir dos anos 90, e a relevância atribuída com o aumento do número de tropas,

missões e, sobretudo, orçamento, fez com que a ideia de *accountability* passasse a ser considerada no discurso da organização. No entanto, é importante ressaltar que esse tipo de movimento havia sido pensado desde os primórdios da organização, na década de 50, ainda que as diferenças entre os níveis doméstico e internacional se evidenciavam de forma clara com a ausência de mecanismos de eleição no caso da ONU. Para Lentner (1965), o papel substantivo atribuído aos mandatos da instituição demandava o uso do conceito de responsabilidade executiva, relacionado à *accountability*.

Temas como administração, finanças, bem como direitos passaram a ser trabalhos a partir dessa perspectiva sobretudo com dois relatórios do Secretário-Geral – um datado de 1994, quando o Secretário-Geral mencionou de forma concreta o conceito de *accountability* a partir da ótica de reforma da ONU, e outro de 2000, intitulado *Accountability and Responsibility: a report from Secretary-General*, resultado de uma longa trajetória de análise desse tema desde 1994. Neste documento, a *accountability* é definida a partir de três premissas: a atribuição das responsabilidades definida, a equipe dotada de recursos e autoridade necessárias para sustentar suas responsabilidades, bem como o estabelecimento da *accountability* em níveis apropriados. Quanto aos mecanismos previstos, este relatório enumera alguns passos, como a definição dos níveis de responsabilidade, autoridade e resultados a serem alcançados, a provisão de diretrizes e suporte às atividades, o monitoramento do exercício da responsabilidade e autoridade. Assim, a partir desse documento, é proposto um sistema de *accountability* cujos mecanismos devem ser efetivos para que as pessoas envolvidas sejam *accountable* por suas ações e inações em todos os níveis. Em 2002, é publicado um documento específico acerca das ferramentas para a *accountability* do sistema de segurança das Nações Unidas em campo, determinando quais os mecanismos a serem empregados, bem como papéis e responsabilidades, nos casos das operações em campo. Já em 2006, um relatório detalhado da Assembleia Geral trouxe uma sessão exclusiva acerca da *accountability*, que traz a definição oficial do termo, entendido como a responsabilidade da Secretaria-Geral aos Estados-membros em utilizar os recursos e desenvolver os programas e serviços e ainda, de forma mais estreita, como a responsabilidade dos indivíduos ao promover a performance de suas tarefas com conduta ética. No documento, consta a afirmação de que o conceito deve sempre considerar os aspectos institucional e pessoal entendidos dentro da organização. Em 2010, um novo relatório da Assembleia Geral ressaltava a adoção de um sistema de *accountability*, atribuindo a esta estrutura o funcionamento de órgãos relativos às atividades de auditoria e supervisão das ações da organização.

Dessa forma, para efeitos desse estudo, tendo em vista a relação dual entre as Nações Unidas e os Estados-parte em se tratando das missões de paz, consideraremos a noção de *accountability* institucional no sentido conjunto, ou seja, aquela que diz respeito à organização e, conseqüentemente, aos Estados-parte.

A partir da criação de um Conselho de Auditores, anualmente este órgão publica relatórios anualmente acerca dos progressos do sistema de *accountability* da Secretaria-Geral da ONU. Esse relatório diz respeito sobretudo aos aspectos administrativos da *accountability* das Nações Unidas. No último relatório, datado de 2015, a auditoria teve como foco as seguintes áreas da organização: estratégica, governança, operacional, financeira e de *compliance*. Dentre os apontamentos, o relatório inclui riscos de gerenciamento administrativo, de conduta dos agentes em posições hierárquicas relevantes para a organização, intrínsecos às operações de paz. Como ações de fortalecimento da *accountability*, foram apontadas a necessidade de integração dos processos administrativos, a disponibilidade de informações de qualidade, fluxos de trabalho mais eficientes e o fortalecimento de uma cultura ética dentro da organização por meio de treinamentos.

No âmbito jurídico, essa preocupação com a noção da *accountability* relativa à esfera internacional se traduziu em um esforço da Associação de Direito Internacional (*International Law Association – ILA*) em produzir conteúdo sobre esse tema, partindo da ideia de *accountability* operacional como a busca da efetividade no uso do poder e da sanção para eventuais abusos ou desvios. Neste caso, a *accountability* pode ser dividida em três fatores inter-relacionados: formas de monitoramento acerca do cumprimento das responsabilidades das organizações internacionais, independentemente das conseqüências; a responsabilidade por conseqüências de atos ou omissões não envolvendo a violação de normas do Direito Internacional; e a responsabilidade por atos ou omissões que constituem violação de uma norma internacional ou institucional. Essa diferenciação entre tipos de *accountability* implica no uso de outras ferramentas para a sua implementação, como por exemplo a adoção do princípio da transparência, com o acesso à informação, a capacidade de resposta e de comunicação, bem como a responsabilidade.

No entanto, ainda que este arcabouço normativo e operacional das Nações Unidas tenha se desenvolvido ao longo do tempo, a correspondência com a transferência de autoridade no âmbito doméstico não ocorre, tendo em vista que na esfera internacional não existem mecanismos que controlem a atribuição do poder às organizações, como o voto.

Assim, enquanto no âmbito doméstico os indivíduos são dotados de mecanismos de *accountability* acerca dos poderes de soberania conferidos aos Estados, principalmente no regime democrático, essa relação não ocorre na prática quando nos referimos às organizações internacionais, ainda que exista a defesa de uma equidade entre tais situações.

3.2 Responsabilidade como componente da *accountability*

A noção de responsabilidade no âmbito das Nações Unidas deriva de sua concepção jurídica e passa a ser entendida a partir de outras vertentes, sobretudo administrativa e financeira, com o desenvolvimento dos documentos relativos ao conceito de *accountability*. No entanto, para Zwanenburg (2005), a responsabilidade constituiria uma ferramenta de *accountability* possível apenas no âmbito jurídico, tendo em vista que este conceito se restringe ao vocabulário jurídico como a resposta a uma ação ou inação resultante em uma violação de direito. As menções à ideia de responsabilidade, sobretudo no que diz respeito às missões de paz, surgem a partir dos grandes fracassos dos anos 90, o que se traduziu no documento “Responsabilidade de Proteger” nos anos 2000. O termo é trabalhado a partir de um discurso do então Secretário-Geral, Kofi Annan, que, mencionando Srebrenica e Ruanda, questiona como a comunidade internacional deveria responder às graves e sistemáticas violações de direitos humanos que ofendem a percepção comum de humanidade¹⁴. Assim, no que tange às missões de paz, a *accountability* é comumente pensada como uma relação entre aqueles que concedem e aqueles que detêm o poder, ou seja, entre os Estados-membro e a própria organização. No entanto, a partir da crescente atuação das Nações Unidas em missões de paz com foco no indivíduo, sobretudo no que diz respeito à proteção de civis, a *accountability* passa a ser considerada sob essa perspectiva.

Para os expoentes do Direito Internacional, a responsabilidade política não necessariamente diz respeito à responsabilidade mediante violações de determinada normativa internacional. A responsabilidade declarada pelos Estados e pela própria ONU, em alguns casos, bem como a produção de relatórios oficiais que atribuem a responsabilidade a determinado ator não estão vinculados às obrigações legais internacionais. Assim sendo, esse tipo de responsabilidade, que implica na submissão de relatórios, coleta e disseminação de informação, são componentes essenciais da *accountability* mas não possuem relação direta

¹⁴ Cf. <<http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>>

com a responsabilidade no âmbito jurídico dentro dessa visão. Entretanto, argumentar-se-á que a responsabilidade do ponto de vista político, ou seja, a responsabilidade reconhecida pelos atores do sistema internacional mediante o descumprimento de determinadas regras que regulam as relações de poder, embora não possua relação direta com a responsabilidade penal atribuída, exerce influência neste processo, sobretudo ao levar em consideração a produção de informação com a publicação de relatórios por parte dos atores envolvidos.

Para efeitos deste estudo, a responsabilidade será considerada como ferramenta de *accountability* em sua vertente política, conforme descrito acima, e também penal, a ser desenvolvida nos itens abaixo. Em ambos os casos, a responsabilidade é entendida no âmbito institucional e também multilateral, ou seja, pertencentes ao domínio das operações de paz das Nações Unidas.

3.3 Responsabilidade penal institucional multilateral

No âmbito jurídico, a responsabilidade é entendida como uma ferramenta de *accountability* do Direito Internacional relacionada aos meios de cumprimento das obrigações resultantes de uma violação de direito cometida por determinado Estado ou organização internacional. Neste caso, entendemos esse tipo de responsabilidade como penal institucional multilateral, por se tratar da responsabilidade legal relativa aos atores institucionais presentes na esfera internacional. Trata-se da responsabilidade na esfera jurídica e é considerada em sua especificidade penal porque responde a atos ilícitos cometidos na esfera internacional.

A responsabilidade penal institucional multilateral, no caso das operações de paz da ONU, implica no entendimento da relação entre os atores envolvidos, sobretudo porque a organização não dispõe de equipe própria para conduzir esse tipo de atividade, mas envolve tropas dos Estados-membro, que atuam de forma voluntária. Assim sendo, a relação entre os diferentes tipos de atores na esfera internacional é o ponto-chave para a compreensão do status legal dessas missões de paz. Além disso, a responsabilidade dos Estados é, em termos legais, diferente da responsabilidade das organizações internacionais. Enquanto para os Estados existe um conjunto de regras comuns acordadas na comunidade internacional, a responsabilidade das organizações internacionais é ainda pouco desenvolvida.

Os principais documentos relativos a esse conceito foram desenvolvidos pela Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission – ILC*) da ONU, que estabelecem os critérios e condições para a responsabilização de Estados e, posteriormente, de organizações internacionais. No caso das Nações Unidas, alguns documentos internos fazem menção à responsabilidade a partir do status conferido e compromissos acordados entre os atores.

3.3.1 Trajetória normativa das missões de paz da ONU

Embora não tenha sido criada uma normativa acerca dos princípios e características das operações de paz da ONU antes de sua implementação, medidas foram tomadas ao longo desse tipo de atuação, em caráter *ad hoc*, o que hoje constitui o principal rol de diretrizes e informações acerca desse tipo de ação.

No âmbito jurídico, as missões de manutenção da paz das Nações Unidas são consideradas um órgão subsidiário estabelecido mediante a resolução do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral. Essas ações são compostas por tropas nacionais oferecidas em caráter voluntário pelos Estados-membro da organização. O Secretário-Geral é responsável por realizar as consultas informais aos Estados para verificar a disponibilidade dessas tropas. O arcabouço normativo dessa ação envolve: a resolução do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral, o acordo entre as Nações Unidas e o Estado-receptor, denominado *Status of Force Agreement* (SOFA), um acordo, troca de cartas ou memorando de entendimento entre cada um dos Estados participantes das forças e a ONU, bem como as regulações para a missão emitidas pelo Secretário-Geral. Ambos os documentos fazem menção ao Direito Internacional Humanitário. Além disso, as forças contributivas para a missão são incorporadas à organização a partir de um acordo denominado *Transfer of Authority* (TOA), em que o Estado declara ao contingente que estes devem servir a ONU. E o documento *Model Participating State Agreement* se refere ao acordo para afirmar a natureza internacional da operação como um órgão subsidiário da organização, afirmando que as funções da operação são exclusivas ao âmbito internacional e que a conduta das equipes envolvidas deveria ser regulada pela ONU (ZWANENBURG, 2005). Ademais, tais operações são pautadas em três elementos principais, de acordo com Cruciani (2009): consentimento do Estado-receptor, o que é expresso por meio do SOFA, imparcialidade e neutralidade, e as

regras de engajamento de legítima defesa, em que se estabelece os meios para o uso da força. É importante ressaltar que quando o capacete azul se limita ao uso da força para legítima defesa, nos moldes das regras, possui o *status* de não combatente, de acordo com o Direito Internacional Humanitário.

Quanto à normativa que rege as intervenções multilaterais, em especial as missões de paz da ONU, afirma-se que a presença de tropas estrangeiras em território nacional é pautada pelo Direito Internacional por meio de convenções e acordos.

O Direito Internacional Humanitário (DIH) é composto pelas Convenções de Genebra e pela Convenção de Haia, constituindo uma normativa direcionada aos conflitos armados, desenvolvida de forma mais sólida a partir da ocorrência das duas grandes Guerras Mundiais (MURPHY, 2007). A aplicação do DIH às operações de paz é fonte de debate atualmente. De acordo com as Nações Unidas, a Convenção de Genebra ou qualquer outro tratado relacionado a essa normativa não se aplica à sua jurisdição porque a organização não é parte dessas convenções e nem poderia ser, uma vez que tais documentos são ratificados apenas por Estados (KU; JACOBSON, 2002). Além disso, os capacetes azuis das operações de manutenção da paz são considerados não combatentes se restringem o uso da força apenas à sua defesa, o que os exclui do escopo dessa normativa (CRUCIANI, 2009). É importante observar que quando as operações de manutenção da paz operam em sua vertente robusta, o DIH passa a ser aplicável, visto que as tropas se tornam combatentes mediante o uso da força não apenas em caso de defesa, ao invés de pessoas protegidas internacionalmente. A ONU também argumenta que lhe faltam órgãos administrativos de que os Estados já são dotados. Nesse sentido, a organização pode ser envolvida em um conflito, mas nunca como parte dele. Contudo, dada a pressão da comunidade internacional para que os *peacekeepers* observem ao menos os princípios fundamentais do DIH, os documentos normativos das forças de paz reiteram que os princípios e o espírito das convenções aplicáveis à conduta das tropas militares devem ser observados. Assim, a posição da organização é que ‘os princípios e o espírito’ dos tratados de Direito Internacional Humanitário devem ser seguidos, o que significa afirmar que as regras técnicas e os privilégios dos combatentes previstos na normativa não são aplicáveis, mas os princípios de proporcionalidade, necessidade militar, honra marcial, humanidade e prevenção do sofrimento devem ser levados em consideração nas operações de paz (*Ibid.*). O documento “Convenção sobre Segurança do Pessoal das Nações Unidas” aborda a questão, estabelecendo que os Estados-parte devem criminalizar os

ataques a ONU e suas tropas, bem como processar e extraditar os possíveis responsáveis. Para tanto, é necessário considerar a aplicação do DIH. Trata-se da primeira menção ao Direito Internacional Humanitário como aplicável às situações em campo, não apenas no que diz respeito ao espírito e aos princípios. Já em 1999, o documento *Secretary-General's Bulletin on the Observance of International Humanitarian Law by United Nations Forces* é um reconhecimento explícito da aplicação do DIH nas operações de paz (ZWANENBURG, 2005).

Essa ideia reflete a posição do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), organização pioneira no esforço de elaboração das normas relativas aos conflitos internacionais. Nesse caso, argumenta-se que “não existe diferença em quem segura a arma e por quais razões” (KU; JACOBSON, 2002) e, nesse sentido, o DIH deve ser aplicado sem restrições. Esse debate entre interpretações do direito implica em obstáculos a uma efetiva implementação da lei, tendo em vista as dificuldades de *compliance* a partir delas.

É consenso que o Direito Internacional Humanitário é aplicado em períodos de conflito armado, ao passo que o Direito Internacional dos Direitos Humanos (*International Human Rights Law*) é aplicável em tempos de paz e também em tempos de guerra. A relação entre ambos é pautada pelo que se denomina *lex specialis*, ou seja, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) irá agir em espaços onde o DIH não alcança (CRUCIONE, 2009). Assim, entende-se que há alguns direitos providos pelo DIDH que também são considerados parte do DIH, porém sua interpretação tende a ser distinta. Por exemplo, enquanto o direito à vida no DIDH é estendido a qualquer indivíduo, no caso do DIH esse direito é garantido aos civis e prisioneiros de guerra, mas não aos combatentes. Ao contrário, há um número de direitos humanos, como o direito à associação e direitos políticos, que não fazem parte do escopo do DIDH porque entende-se que não possuem relevância para a particular situação dos conflitos armados. Ademais, ainda que tais normativas se sobreponham em grande maioria, existem *gaps* importantes: quando não há reconhecimento do conflito armado e, portanto, o DIH não é aplicável, e o Estado decide entrar em uma situação de emergência, suspendendo os direitos humanos, os direitos humanos que se aplicam são mínimos, neste caso, como o direito à vida, a proibição de tortura, o princípio da legalidade, a liberdade de pensamento, consciência e religião e a abolição da pena de morte (*Ibid.*). No entanto, na visão da autora, essas sobreposições e brechas têm sido tratadas, de modo a permitir que ambas as normativas sejam aplicáveis.

Além disso, a questão entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos também diz respeito a quem tais normativas dever sem endereçadas. Assim, essa questão se pauta no fato de que enquanto o primeiro é oriundo de situações de conflito armado entre Estados, o segundo se origina das relações intraestatais entre governo e governado (MURPHY, 2007). Na visão do jurista, especialista em Direitos Humanos, o DIH deve ser usado para interpretar uma lei de DIDH e vice-versa, mostrando a grande área de convergência existente entre as duas vertentes.

Com o Estatuto de Roma em 1998, que estabelece o funcionamento do Tribunal Penal Internacional (TPI), a aplicabilidade do DIH para as missões de paz da ONU é reafirmada, pois nas discussões acerca do documento não há exceção quanto aos agentes das operações de paz no texto, sobretudo nos artigos 25 e 27, em que a imunidade e os procedimentos especiais são reafirmados. Houve tentativas por parte dos Estados Unidos para que o alcance da imunidade, de acordo com o tribunal, envolvesse os agentes das Nações Unidas, a partir da preocupação de que esses indivíduos pudessem ser julgados por crimes de guerra eventualmente cometidos dentro da jurisdição da corte. Assim, em 2002, foi adotada a Resolução 1422, em que se estabelece o período de 20 meses para que nenhuma reclamação compatível com o Estatuto de Roma envolvendo pessoal dos Estados-membro da missão seja iniciada.

Para Crucione, quanto às leis locais, o SOFA provê a imunidade de jurisdição para os *peacekeepers*, mas estas ainda devem ser respeitadas. Quanto às leis domésticas das tropas, é obrigação dos agentes respeitarem suas leis nacionais. Ainda assim, dada a imunidade diplomática concedida aos soldados, a jurisdição de julgamento de violações corresponde ao Estado de origem do capacete azul, o que gera uma série de consequências. Ainda é válido ressaltar que as Nações Unidas possuem imunidade quanto às reclamações relativas ao Direito Internacional Público, do qual o DIH e o DIDH são parte. Sendo assim, apenas reclamações de caráter privado são permitidas no âmbito da ONU no que diz respeito às missões de paz. A partir da exposição do aspecto jurídico das missões de paz, observa-se um grau de complexidade e sobreposição das normas que regulam esse tipo de ação, fato que tende a ter um impacto considerável na aplicação da responsabilidade legal dos atores.

3.3.2 A responsabilidade das Nações Unidas e a responsabilidade dos Estados-parte

Na teoria e na prática, a responsabilidade penal institucional multilateral é consequência de uma violação ou inação de uma obrigação internacional e atribuída a um ator dotado de personalidade legal (ZWANENBERG, 2005). O conceito de responsabilidade legal internacional é pautado na ideia de reparação quando desenvolvido pela Corte Internacional de Justiça, tratando-se de um princípio de Direito Internacional, e até mesmo uma concepção geral do direito, de que qualquer violação de um compromisso envolve uma obrigação de reparação. Já Alain Pellet (2010), jurista francês especialista em Direito Internacional, traz um viés pautado na condenação, conceituando a responsabilidade legal como um mecanismo que tem por função a condenação das violações por sujeitos do Direito Internacional de suas obrigações legais e o restabelecimento da legalidade internacional. Para efeitos desse estudo, a responsabilidade legal é entendida como o reconhecimento da violação da normativa do Direito Internacional decorrente de uma ação ou inação a partir da reparação.

Já o conceito de ator prejudicado por tal violação ou inação é entendido inicialmente como uma posição a ser adotada somente pelos Estados. De acordo com a ILC, Estado prejudicado seria aquela parte de um tratado ou norma internacional em que se estabeleceu determinado direito violado. Assim, em um caso de crime internacional, todos os demais Estados poderiam ser considerados como prejudicados. Essa noção foi sendo aperfeiçoada, sobretudo para minimizar os riscos relativos à compensação (ZWANENBURG, 2005). No entanto, questiona-se o fato de que, no caso das operações de paz, um dos prováveis Estados prejudicados, o Estado receptor, não teria estrutura suficiente para se engajar em um processo de reclamação, dadas as fragilidades comuns presentes na estrutura do Estado nesse tipo de situação. Já no caso do indivíduo, seu reconhecimento como ator do Direito Internacional se deu a partir do Direito Internacional Humanitário com as Convenções de Genebra de 1949. Entretanto, ainda que haja o seu reconhecimento, os mecanismos para acessar o sistema jurídico capaz de julgar determinada violação de DIH ainda não existem.

No que diz respeito às violações de direitos humanos, em 1989 a Subcomissão de Proteção aos Direitos Humanos desenvolveu um estudo acerca do direito de restituição, compensação e reabilitação às vítimas de graves violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, em que considerou as violações do DIH como violações de direitos humanos. Neste caso, ainda que poucos casos foram observados relativos a esse tipo de entendimento da normativa, a Subcomissão acreditava que essa era uma tentativa de reiterar o papel da vítima, que em geral era negligenciado. Em 2000, este relatório foi revisado de modo a se reiterar o

direito das vítimas de acesso à justiça e reparação, o que ficou conhecido como os princípios de Bassiouni¹⁵.

Outrossim, a multiplicidade de atores envolvidos nas missões de paz resulta na complexidade do entendimento da atribuição de responsabilidade. As Nações Unidas têm o poder de decisão relativo às atividades operacionais e atividades de terceiros, enquanto a Secretaria-Geral possui autoridade completa para desenvolver, organizar e conduzir as operações de paz, incluindo as tropas dos Estados-membro participantes, em coordenação conjunta com o Conselho de Segurança. Para alguns especialistas, diante desse cenário a ONU possui jurisdição substantiva, em termos legais e administrativos, nas questões operacionais das missões de paz (ZWANENBURG, 2005). No entanto, os Estados-membro não são isentos da responsabilidade pelas tropas que oferecem às missões de paz, pois retêm alguns poderes sobre esse contingente, especialmente de caráter administrativo, como o pagamento e a sua promoção, mas também de caráter jurídico, uma vez que os atos ilícitos eventualmente cometidos pelas tropas são julgados pelos Estados de origem dos agentes.

A responsabilidade legal dos Estados, partindo da ideia de consequência do ato ou da inação de uma obrigação internacional pelo Estado, foi desenvolvida em um conjunto de artigos pela Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission – ILC*) em 2001, considerados, em sua maioria, a codificação do direito consuetudinário pelos Estados. Assim, esse documento traz a responsabilidade legal dos Estados muito próxima ao conceito de personalidade legal internacional. No que diz respeito às organizações internacionais, a normativa é menos desenvolvida, ainda que a base do argumento dos Estados se transponha para essa esfera. Neste documento, as consequências de um ato ilícito internacional estão relacionadas à responsabilidade por tal conduta e à ideia de reparação completa pelo dano causado. Nos artigos 30 e 31 do documento, são estabelecidos os critérios de cessação do ato e de reparação, enquanto no artigo 34 estão previstas as formas de reparação – restituição, compensação e satisfação.

A personalidade jurídica da ONU, que garante sua responsabilidade no Direito Internacional, não é explícita em sua carta constitutiva em 1945. A primeira vez que o termo aparece é na Convenção sobre Privilégios e Imunidades de 1946, em que a personalidade jurídica é reconhecida com a finalidade de “contratar, adquirir ou vender bens imóveis e

¹⁵ Tratam-se de princípios básicos e diretrizes relativas ao Direito de Remediação e Reparação para as vítimas das Graves Violações de Direitos Humanos no DIDH e sérias violações do DIH.

móveis e demandar”. Todavia, esse status é explorado com maior clareza no Caso Folke Bernadotte¹⁶ cujo parecer consultivo foi emitido pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em 1949. Em outros documentos da normativa internacional podem-se observar aspectos relacionados à personalidade jurídica das organizações internacionais, como na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais de 21 de março de 1986, em que se reconhece a capacidade das organizações internacionais para celebrar tratados desde que conforme seus instrumentos constitutivos. Já a personalidade jurídica do indivíduo é pautada pela normativa do Direito Internacional que faz referência a esse ator. O Tribunal Penal Internacional é expressão dessa personalidade, visto que sua jurisdição corresponde aos indivíduos acusados de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Como ato ilícito internacional, Alain Pellet (2010) descreve a violação (ou abstenção) de uma obrigação decorrente do Direito Internacional. Para efeitos desse estudo, portanto, entende-se que as violações de direitos humanos cometidas contra a população são atos ilícitos internacionais, tendo como fundamentação o Direito Internacional dos Direitos Humanos, que abrange a normativa redigida pelas Nações Unidas sobre o tema, com foco principal na proteção e na dignidade da vida humana, como a Carta de São Francisco, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração e Programa de Ação de Direitos Humanos da Conferência Mundial de Direitos Humanos.

No caso das operações de paz da ONU, a responsabilidade individual é desenvolvida a partir de documentos emitidos para as tropas e equipes em campo, de modo a orientar sua conduta. Em 1994, a Convenção sobre Segurança sobre o Pessoal das Nações Unidas reforça o princípio da imunidade dos agentes envolvidos em missões de paz dentro das condições de cumprimento das leis nacionais e contenção de qualquer tipo de atividade fora dos objetivos previstos. A responsabilidade pela observância desses atos é devida ao Secretário-Geral. Já em 1998 são criados dois documentos que irão determinar a conduta dos agentes em campo – *Ten Rules – Code of Personal Conduct for Blue Helmets* e *We are United Nations Peacekeepers*. A ideia geral de ambos os documentos é orientar os agentes quanto ao seu comportamento em campo, evidenciando a proibição de condutas que envolvam o uso de

¹⁶ Mediante o assassinato do conde Bernadotte, nomeado mediador de paz no conflito entre Israel e Palestina, a ONU solicitou um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça acerca de sua personalidade jurídica para reivindicar juridicamente contra um Estado a fim de obter reparação. O parecer é positivo e, portanto, estabelece a personalidade jurídica das Nações Unidas.

drogas, violência física e sexual e o desrespeito às leis vigentes no país receptor. Em 1999, é emitido pela Secretaria-Geral o documento *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*. Especificamente para tropas militares em missões de paz, o boletim estabelece que, em caso de violação aos direitos humanos fundamentais, o julgamento será realizado no país de origem do membro da força, além de reforçar a proteção aos civis e à população fora de combate e o tratamento adequado a presos e doentes. Ademais, em 2003 as Nações Unidas emitem um documento mais específico intitulado *Directives for disciplinary matters involving military members of national contingents*, em que são elencados os procedimentos em caso de sério desrespeito à conduta esperada nas missões de paz. Nesse documento também se estabelece a proibição de exploração sexual e abuso e, para isso, elenca os tipos de relação sexual de acordo com uma classificação específica (OIOS, 2015). Embora a responsabilidade de julgar o ato pertença ao país de origem do agente, é estabelecido um fluxo de ações a serem tomadas a partir do conhecimento do fato: uma investigação preliminar encabeçada pelo Chefe da Missão a ser reportada à Sede das Nações Unidas em Nova York, uma comissão de inquérito com dedicação exclusiva ao caso quando o fato envolve o prejuízo da imagem da organização, a decisão pela repatriação do envolvido pela Sede da ONU, a assistência às vítimas caso o Chefe da Missão conclua ser necessário e o follow-up do caso quando da repatriação do agente.

Em 2005, é divulgado o Relatório Zeid como resultado de um estudo elaborado pelo Grupo de Experts para os casos de violações, sobretudo sexuais, cometidas por agentes das missões de paz, estabelecendo a política de “tolerância zero” relativa a abusos dessa natureza. Este relatório estabelece quatro áreas com necessidade de foco: regras atuais de padrões de conduta, processo investigativo, responsabilidade organizacional, gerencial e de comando, *accountability* criminal, financeira e disciplinar. Em 2008, foi estabelecido o documento “Operações de Paz das Nações Unidas: princípios e diretrizes”, conhecido como Doutrina Capstone, que reafirma as três características das operações de paz – consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força, e reforça o compromisso do pessoal em campo com os direitos humanos e a *accountability* em caso de abusos cometidos. No mesmo ano, a Assembleia Geral discute o tema por meio do documento *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, ressaltando a necessidade dos Estados de origem se responsabilizarem pelo julgamento dos atos ilícitos cometidos pelos dos membros das tropas e da cooperação entre os Estados-parte e as Nações Unidas para a troca de informações e facilitação das investigações. Além disso, a Assembleia Geral adota uma resolução específica

sobre exploração e abuso sexual denominada *United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel*, estabelecendo o suporte às vítimas, incluindo serviços médicos, legais, psicológicos e sociais, exceto compensação monetária. Já em 2009, um relatório do Secretário Geral denominado *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, reportando estatísticas dos casos e avanços nas medidas de disciplina e combate a esse tipo de ação, o que se repete anualmente desde então como uma forma de analisar o status da situação dentro da Secretaria Geral.

Além dos documentos, a Unidade de Conduta e Disciplina (*Conduct and Discipline Unit - CDU*) foi criada em 2007 a partir do Relatório Zeid como parte de medidas de reforma adotadas para reforçar a *accountability* e elevar os níveis de conduta dos agentes. Atualmente está presente em 20 missões em quatro continentes com a estratégia de eliminar abusos sexuais, reforçar os padrões da organização e executar medidas de prevenção. A CDU emite relatórios periódicos junto à Assembleia Geral ou ao Secretário Geral que tratam das questões de abuso e violação sexual, incluindo estatísticas e medidas de prevenção e combate adotadas.

Um sistema de rastreamento de condutas fora do padrão foi criado e as denúncias são recebidas do Escritório de Serviços de Supervisão Interna (OIOS), que prevê uma investigação administrativa, sendo a decisão sobre o caso atribuída ao Escritório de Gerenciamento em Recursos Humanos. Este escritório emite relatórios regulares sobre a situação das missões de paz quanto ao tema. Em um relatório produzido pelo escritório em 2015 sobre os esforços de assistência para os casos de exploração sexual e abuso, consta que, embora se observe uma queda das alegações de abuso sexual desde 2010 nas missões de paz, quatro missões persistem em seus números elevados. Acerca das investigações, o relatório aponta dificuldades porque o processo de decisão se dá na Sede da ONU ou nos países de origem das tropas, e não na missão de paz, e dura em média 10 dias úteis. Além disso, o documento traz uma série de desafios na estrutura de *enforcement* no combate à exploração sexual, que inclui, no caso dos militares, atividades investigativas não autorizadas antes do Secretariado da ONU comunicar o país de origem do soldado, atrasos no início da investigação por parte do país de origem, investigações realizadas por diferentes órgãos, diferentes padrões de investigação pelos países de origem, risco de perda das evidências devido ao prazo longo para início da investigação, dispensa dos agentes acusados antes do término das investigações, falta de clareza em reportar os resultados das sanções aplicadas

pelos países de origem. Ainda, sobre a conduta dos Estados-membro que disponibilizam as tropas para as missões de paz, o relatório expressa dificuldades que vão além das investigações, como, por exemplo, a tentativa de enfraquecer as políticas de investigação e punição vigentes tornando os dados do caso confidenciais ou não respeitando o afastamento dos agentes das missões. Quanto à liderança das missões, a percepção presente no relatório é de que estes possuem “*accountability* sem autoridade”, ou seja, devem prestar contas dos casos de abuso sexual sem ter o poder de determinar o processo. Além disso, um ponto a se destacar são as dificuldades relativas à sanção dos casos, pois a investigação deve ser pautada em “evidências claras e convincentes”. Apenas nove agentes foram presos pelo Estado de origem entre 2008 e 2012 por abuso sexual cometido nas missões de paz e a sanção mais comum é a repatriação, apesar de constituir uma medida administrativa e não disciplinar. O relatório também aponta que não existem medidas claras para manutenção da boa disciplina das tropas, seja por parte do Estado, seja por parte da ONU.

Sobre esse ponto, juristas trazem o argumento de que embora tenha havido um esforço na publicação de códigos de práticas e na revisão de diretrizes e programas de treinamento, este foi insuficiente. A ONU não possui autoridade legal para processar perpetradores, apenas repatria-los ao seu país de origem, sem assegurar que houve um processo de investigação e punição (MURPHY, 2007). Ademais, esse processo trás consequências injustas na visão de Cruciani (2009), pois não se pode garantir o efetivo julgamento do ato ilícito. Por razões políticas, por exemplo, os Estados preferem aplicar o Código Criminal Civil às tropas ao invés do Código Militar, garantindo o *status* de impunidade dos agentes, pois, nesse caso, há procedimentos que dependem da ação da vítima, o que não ocorre na instância militar. Assim, na esfera do indivíduo, a falta de *accountability* observada é reforçada pelas constantes trocas de pessoal entre as tropas e a ausência de um programa efetivo que tenha como foco a responsabilidade legal no âmbito individual.

Quanto à atribuição da responsabilidade aos Estados e à ONU, juristas argumentam que uma análise da jurisprudência da Corte Internacional de Justiça revela que é impossível categorizar as consequências legais à personalidade jurídica desses atores (MURPHY, 2007). Isso se dá pelo fato de que as tropas de paz pertencem aos Estados-membro, mas estes colocam as tropas militares à disposição das Nações Unidas para a ação. Esse fato acende um debate acerca de quem deve ser responsabilizado, visto que em determinadas missões o comando direto pertence ao Estado, mas em uma perspectiva mais geral, as estruturas de

comando culminam em um órgão onusiano. O Artigo 5º do documento “Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos”, elaborado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, aponta para a necessidade de um controle efetivo da organização sob as tropas, indicando que, se o ato ilícito foi executado por meio de instruções do Estado-membro, este deve ser responsabilizado, ao passo que se a direção e o controle diretos da missão fossem atribuição de uma organização internacional, a ela caberia a responsabilização (LECK, 2009).

No que diz respeito à responsabilidade internacional das Nações Unidas quanto às intervenções, a organização reforça seu aspecto de personalidade legal internacional e seu compromisso em cumprir direitos e obrigações no âmbito internacional. Apesar da normativa prescritiva, observa-se que tais regras não correspondem à atuação da organização em campo. De acordo com o documento *Final Report on the Accountability of International Organizations* produzido pela Associação de Direito Internacional (*International Law Association* – ILA), a responsabilidade de uma organização internacional não se opõe à responsabilidade do Estado ou de outra organização que cometeu o ato ilícito conjuntamente ou falhou em cumprir com suas obrigações na prevenção do ato. Nesse sentido, dever-se-ia voltar a atenção ao fato de que a responsabilização, tanto de um quanto de múltiplos atores internacionais, mediante um ato ilícito, está em linha com os objetivos da responsabilidade internacional. A responsabilização conjunta, ademais, poderia trazer um balanceamento saudável ao tema (LECK, 2009).

Ademais, ao se confrontar com a realidade, observa-se que a normativa prevista para a responsabilização das organizações internacionais ainda é pouco desenvolvida. Isso se dá pela falta de espaços para além das cortes e tribunais internacionais que considerem a responsabilidade internacional das organizações, bem como pela existência da imunidade, que impede as cortes nacionais de considerarem a possibilidade de julgamento dessas organizações.

3.3.3 A questão da atribuição

O envolvimento de diferentes atores para o funcionamento das missões de paz implica no entendimento da atribuição da responsabilidade nos casos em que há uma violação de

direito envolvida. Nesse caso, as relações de comando e controle são particularmente importantes, pois a atribuição da conduta com base no Direito Internacional é pautada pelo conceito de controle ou autoridade. Em 1996, o Secretário-Geral esclareceu esse ponto no que diz respeito às missões de paz, afirmando que a responsabilidade internacional das Nações Unidas para atividades militares partiria da premissa de que tal operação deveria estar sob comando e controle exclusivo da organização (ZWANENBURG, 2005).

Em termos estruturais, inicialmente o comando militar de uma operação de paz era exercido pela Secretaria Geral indiretamente com o Comandante da Força, ou *Force Commander*. No entanto, a partir do aumento da participação de civis nas operações de paz, uma segunda figura de autoridade passou a ser importante – o Representante Especial da Secretaria-Geral, responsável pelos elementos civis e militares. Sendo assim, o Representante Especial hoje é o responsável pela missão e, em sua ausência, passa a ser o Comandante da Força. O nível de comando e controle atribuído às Nações Unidas não é simples de ser definido, pois não há uma clara distinção entre os níveis de atribuição para cada ator envolvido. O documento que estabelece essa relação é o acordo entre as Nações Unidas e o Estado-parte ou o acordo de Transferência de Autoridade (TOA). Um ponto importante dessa discussão é que, uma vez que as tropas dos Estados-membro possuem o direito de se retirar da missão, o comando desses agentes é atribuído, em última instância, aos próprios Estados-membro. Além disso, as questões disciplinares e criminais são de responsabilidade exclusiva também dos Estados-membro, o que implica na conclusão de que os contingentes nacionais, na prática, não se colocam totalmente à disposição da organização, o que traz consequências importantes para a questão da atribuição. De acordo com Zwanenburg (2005), na prática comando e controle nas operações de paz dependem de decisões políticas entre os interesses legítimos dos Estados-parte e o desejo por uma unidade de comando da missão. No entanto, a grande preocupação, neste caso, diz respeito à realidade do campo, pois há casos de completo desrespeito das decisões da ONU por parte dos Estados-membro.

Sendo assim, passou-se a considerar a ideia de controle efetivo, ou seja, a detenção do controle no momento em que a violação foi cometida, como critério para a atribuição da responsabilidade. Nesse sentido, o que teria importância não seria o controle exclusivo da ONU, garantido pelos documentos ratificados entre as partes, mas o controle efetivo de fato. De acordo com o autor, essa ideia suscitaria a possibilidade de responsabilidade dual das Nações Unidas e dos Estados-parte. No documento *Draft Articles on the Responsibility of*

International Organizations, produzido pela ILC, prevê a atribuição conduta a órgãos colocados à disposição de uma organização internacional por um Estado ou outra organização. O documento também prevê a atribuição por condutas *ultra vires*¹⁷, sendo específicas à organização ou ao órgão à disposição desta. Essa visão de responsabilidade dual no que diz respeito aos atos cometidos pelos Estados-membro sob controle das Nações Unidas suscita opiniões diferentes. Para alguns, o tratado que estabelece as organizações internacionais não relaciona seus Estados-membro a terceiros e, conseqüentemente, não pode atribuir a responsabilidade a eles. Para outros, o Estado-parte deve ser responsabilizado, ainda que a situação que demandaria a responsabilização possa variar, como apenas em casos em que houver a conduta de violação por parte do Estado, ou casos em que a missão a organização por si cometeu algum tipo de violação.

Do ponto de vista do Estado receptor, as Nações Unidas fizeram menção à responsabilidade deste em relação ao que poderia ocorrer nas missões de paz. Em 1997, o Secretário Geral das Nações Unidas, por meio de um relatório, afirmou que uma das premissas das operações de paz seria o consenso entre o Estado receptor e a ONU, o que implicaria na obrigatoriedade do Estado em assumir, ao menos em parte, a responsabilidade dos riscos envolvidos em uma operação. Posteriormente, na Resolução 52/247 de 1998 foi estabelecido um prazo de seis meses para o recebimento de reclamações a partir do ato ocorrido, bem como são previstas limitações nas compensações de terceiros em termos financeiros. Contudo, conforme o autor observa, não há obrigação legal para que os Estados receptores compensem terceiros, exceto em caso previsto nas leis domésticas. Além disso, dada a situação política, social e econômica em que o país receptor se encontra quando se estabelece uma missão de paz, é muito provável que não haverá recursos financeiros suficientes para a compensação dos indivíduos. Além disso, essa afirmação do Secretário Geral vai de encontro à responsabilidade legal internacional prevista no documento *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, que menciona a ideia de reparação completa do dano causado.

Dessa forma, observa-se que, do ponto de vista da atribuição da responsabilidade, existe um debate importante acerca da ideia de comando e controle das operações de paz, o que traz conseqüências práticas para o campo, à medida que dificuldades em definir a quem atribuir o controle efetivo em determinado momento da ação são recorrentes. No entanto, será

¹⁷ De acordo com Zwanenburg (2008), atos *ultra vires* são atos executados por um órgão ou agente de uma organização internacional que excedem a competência da organização ou a autoridade de seu órgão ou agente.

estudado no caso que este é o argumento utilizado para a definição da responsabilidade pelas cortes domésticas e, portanto, se exaustivamente discutido, constitui um argumento importante para a atribuição da responsabilidade.

3.3.4 A questão da imunidade

A imunidade diplomática é um princípio recorrente da atuação das organizações internacionais e regionais e é reforçada nos tratados e compromissos bilaterais e multilaterais firmados. No caso das Nações Unidas, este princípio permeia as ações das operações de paz e se vê presente na própria Carta de São Francisco em seu Artigo 105, que concede “privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de sua função” à organização e aos representantes dos Estados-membro e funcionários. Em 1946, é ratificada a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, que estabelece “imunidade de jurisdição” à si própria, bem como aos representantes dos Estados-membro e funcionários. Ademais, a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas, de 1947, replica a “imunidade de jurisdição” também às agências especializadas da organização.

Quanto à interpretação desse princípio aplicado às organizações no Direito Internacional, a literatura aponta para dois tipos de imunidade: a funcional, ou *rationae materiae*, ou seja, aquela limitada pelos atos necessários ao cumprimento dos objetivos da organização, distinguindo o ator da conduta, e a absoluta, diplomática, ou *rationae personae*, em que o ator é por definição público e, portanto, imune (ORZAN, 2015). De acordo com Boon (2016), a vertente funcionalista está desenvolvida no Artigo 105 da Carta de São Francisco e, nesse sentido, deve ser passível de limitações. Enquanto existe uma tendência à diferenciação do princípio na interpretação de algumas cortes, sobretudo europeias, que avaliam a inadequação do nível de proteção ofertado por mecanismos internos e a proteção de fato dos direitos humanos para deliberar sobre a aplicação da imunidade, para as Nações Unidas essa diferenciação é pouco explorada, com uma tendência ao reconhecimento da imunidade absoluta pelas cortes nacionais e internacionais¹⁸. Nas palavras da autora, “*national courts*

¹⁸ Esse tema será debatido com mais profundidade na descrição do caso a ser discutido neste estudo, mas é possível afirmar que a imunidade conferida às Nações Unidas é, até o presente momento, inviolável. Um dos casos mais representativos diz respeito ao estudo de caso escolhido: a UNPROFOR, na Bósnia, em que reclamantes, ao entrar com uma ação na Corte Distrital de Haia, na Holanda, contra o Estado holandês e a ONU, receberam a orientação de que deveriam submeter uma ação somente ao Estado holandês, tendo em vista a imunidade concedida às Nações Unidas. Nesse caso, a Corte interpretou a imunidade como funcional, mas

have appeared to conclude that the U.N. is immune because it is the U.N. (rationae personae)” (p. 363). Na opinião de Boon, dado esse comportamento, parece que a imunidade da organização permaneceu “presa no tempo”, pois ainda é codificada por documentos que expressam as necessidades de 1945, porém esse conceito não foi ajustado com a prática ao passar dos anos. Nesse sentido, a principal crítica está no fato de que a imunidade absoluta vai de encontro ao princípio de que a organização é responsável pelos danos causados por sua negligência. Assim, da perspectiva da *accountability*, a imunidade enfraquece a responsabilidade da ONU. Atualmente, o único documento que vai de encontro ao exercício do princípio da imunidade é o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 1998. Em seu Artigo 27, declara que as imunidades atribuídas oficialmente a um indivíduo não devem ser um impasse para que o Tribunal exerça sua jurisdição. Trata-se, portanto, de um avanço concreto no sentido de impor limites ao princípio da imunidade.

No caso das missões de paz, como estas detêm o status de órgãos subsidiários do Conselho de Segurança ou da Secretaria Geral, são dotados dos privilégios e imunidades relativos às Nações Unidas. Assim sendo, cabe à organização a autoridade exclusiva para proteger os direitos da operação e de suas tropas (ZWANENBURG, 2005).

No âmbito individual, especificamente acerca das operações de paz, a aplicação do princípio da imunidade varia a depender do tipo de equipe envolvida. Enquanto os funcionários, voluntários e observadores civis e militares gozam de imunidade estabelecida na Convenção, os membros das tropas militares nacionais têm seus privilégios e imunidades especificados nos acordos entre as Nações Unidas e o Estado receptor a partir do SOFA. Em 1994, esse status é formalizado com a Convenção sobre Segurança do Pessoal das Nações Unidas, que reforça o princípio da imunidade dos agentes envolvidos em missões de paz dentro das condições de cumprimento das leis nacionais e contenção de qualquer tipo de atividade fora dos objetivos previstos. Já as tropas militares concedidas pelos Estados-parte para compor a missão têm sua imunidade estabelecida nos memorandos de entendimento ou acordos entre a ONU e os Estados. Em termos práticos, a imunidade proíbe que o indivíduo seja julgado pelas cortes nacionais do Estado receptor mediante um ato ilícito cometido durante a operação, delegando essa ação às cortes do Estado de origem do agente, o que traz consequências importantes para a responsabilidade do ato.

argumentou que os objetivos em promover e a paz e a segurança internacionais deveriam ser superiores ao acesso à corte. Cf. ORZAN, 2015.

Em síntese, a imunidade diplomática é um fator de suma relevância para a execução das missões de paz, ao passo que se torna crítico para o entendimento e a atribuição da responsabilidade à organização.

3.3.5 Instrumentos de reclamação e responsabilização

A partir da ocorrência de uma ato ilícito, ou seja, uma violação de direito cometida dentro das operações de paz das Nações Unidas, no que diz respeito a questões ordinárias, a atribuição da responsabilidade se dá a partir de um processo de reclamação e julgamento da causa. Os mecanismos de reclamação voltados às operações de paz são estabelecidos nos documentos das Nações Unidas a partir dos anos 90 (BOON, 2016). No Relatório do Secretário Geral acerca dos assuntos financeiros de 1996, as reclamações de partes terceiras, relativas a danos pessoais, mortes e perda ou dano de propriedade, são enquadradas no critério da natureza do Direito Privado. Além disso, a partir de um relatório do Secretário Geral acerca das forças de paz na Croácia, datado do mesmo ano, afirma-se que a responsabilidade pelos atos ilícitos cometidos deveria ser derivada da personalidade legal internacional da ONU. Essas ideias são incorporadas às regras da organização, de modo a criar uma estrutura de compensação para lesões e mortes causadas dentro das missões de paz a partir da Resolução da Assembleia Geral 51/13, de 4 de novembro de 1996, em que os Estados-parte solicitam o estabelecimento de limites para a responsabilidade da ONU ao Secretário Geral sob a premissa de que a organização possui responsabilidade acerca dos danos causados durante as operações. Essa resolução forma a base para o sistema de reclamações da ONU dentro das operações de paz, em que partes terceiras podem trazer queixas contra a organização.

De acordo com Zwanenburg (2008), a ONU desenvolveu um sistema uniforme para recolher, de forma prática, as reclamações oriundas das operações de paz. Em geral, esse tipo de mecanismo está previsto no acordo constitutivo da intervenção, o chamado *Status of Force Agreement* (SOFA) e costuma atribuir a responsabilidade da punição ao país de origem da tropa, com jurisdição exclusiva, ou seja, com o direito de punir delegado somente ao Estado, sem qualquer interferência das Nações Unidas. Assim, o SOFA regula o status legal das operações e concede certos privilégios e imunidades, além de determinar que todas as reclamações de caráter privado em que a operação ou um membro é parte deve ser submetido

à comissão de reclamações estabelecida para esse propósito, de acordo com o Artigo 29 da Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Tal comissão seria composta por um membro indicado pela ONU, um membro do Estado receptor da missão e uma terceira parte. Além disso, prevê-se a existência de um tribunal com três árbitros para julgar se os casos devem passar pela investigação da comissão. Contudo, na prática, as comissões e tribunais descritos no SOFA nunca foram estabelecidos. Ao contrário, a ONU estabeleceu os *local claims review boards* (conselhos de revisão) com membros das operações, sem qualquer representação do Estado receptor, para endereçar as reclamações. Inúmeras são as dificuldades desse processo, seja pela escassez de monitoramento quanto aos casos, seja pela falta de efetividade dos mecanismos de punição, ou mesmo pela sobreposição de normas, como o caso da imunidade.

Os *local claims review boards*, ou conselhos de revisão, pautam suas ações no uso do Direito Internacional e da normativa onusiana, mas esse aspecto não é claro. Em determinado momento, o Conselho de Direito das Nações Unidas escreveu sobre os mecanismos de reclamação da *United Nations Operation in Congo* (ONUC), afirmando que “seria correto dizer que as leis locais foram tomadas como orientações para buscar uma decisão equitativa e isso não necessariamente busca alcançar conclusões se o *lex loci* ¹⁹ ou os princípios gerais do direito devem ser aplicados” (ZWANENBURG, 2008, p. 29). De acordo com o autor, o SOFA conclui que as operações de paz da ONU devem respeitar as leis locais e regulações e, embora se confira imunidade às operações e seus membros, tal imunidade orienta a ideia de que o desrespeito à lei doméstica não deve ser considerado por cortes locais, o que não significa que o direito doméstico não deve ser aplicado durante a missão. Ademais, normas secundárias utilizadas pelos conselhos de revisão estão relacionadas à normativa da ONU quanto à responsabilidade por suas atividades e pela operação, o que deve obedecer, em sua visão, aos princípios e às regras do Direito Internacional Humanitário. Contudo, esse tipo de mecanismo previsto suscita um debate importante acerca do direito aplicável às reclamações, pois ainda que tais casos não representem a questão da atribuição da responsabilidade entre as Nações Unidas e os Estados-parte, e sejam pautados pelo direito privado, indiretamente suscitam o direito internacional, uma vez que tais procedimentos de reclamação foram estabelecidos em reconhecimento à reponsabilidade da organização sobre suas tropas.

¹⁹ Significa a “lei do lugar” no Direito. Cf. <https://www.law.cornell.edu/wex/lex_loci>

As situações que limitam a análise das reclamações estão relacionadas aos atos *off-duty*, ou seja, atos cometidos pelos agentes fora do posto de trabalho ou fora da oficialidade da ação, sendo que as Nações Unidas não aceitam tal responsabilidade. Além disso, existe uma classificação de ação pautada pela “necessidade operacional”, ou seja, casos em que a reclamação resulta da necessidade de ações das forças da missão de paz para cumprir seu mandato, e muitas reclamações são rejeitadas com base nesse argumento. A ONU estabelece que o conceito de necessidade operacional vem sendo desenvolvido pelas operações de paz e que este não deve ser usado a menos que o ato seja o único meio da organização garantir a segurança, cuja decisão é atribuída ao *Force Commander* da missão, mediante um perigo iminente, excluindo-se situações em que a organização contribui para a existência da situação de necessidade.

Para Zwanenburg (2008), demonstrou-se que as implicações do sistema de reclamações das operações de paz da ONU são parcialmente consistentes com os princípios da responsabilidade das organizações internacionais. Torna-se claro que um indivíduo que sofreu algum dano com as missões de paz enfrenta muitos obstáculos para obter reparação. Isso se deve ao fato de que tais estruturas não exercem uma independência em relação às Nações Unidas, bem como não existem mecanismos que obriguem a instituição a publicar suas decisões relativas a essas estruturas uma informação pública. De acordo com Freedman (2014), há um reconhecimento crescente de que os mecanismos de resolução de disputas não estão disponíveis a uma reclamação de direitos fundamentais violados. Ademais, ressalta-se que o funcionamento dos mecanismos de reclamação propostos dependem da *accountability* interna das Nações Unidas, tendo em vista potenciais vieses ou abusos. Dentro dessa perspectiva, é importante observar que tais mecanismos dizem respeito a questões ordinárias apenas, e não às atividades de combate desenvolvidas, pois estas se colocam sob a égide do Direito Internacional Humanitário, dentro do argumento de comando e controle das tropas. Contudo, nesse caso os mecanismos de reclamação e julgamento previstos se restringem às cortes dos Estados-parte.

Em um relatório do *Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions* (ACABQ), elaborado sobre o financiamento das missões de paz nos anos 90, incluindo a UNPROFOR, argumentou-se que a atribuição da responsabilidade pela conduta em campo, sobretudo para mandatos regidos pelo Capítulo VII da Carta de São Francisco, é uma tarefa complexa, principalmente quando o comando e controle da operação não são de

responsabilidade exclusiva na ONU. Neste relatório, afirma-se que enquanto seria desejável que a responsabilidade fosse previamente estabelecida nos acordos entre os Estados e as Nações Unidas, na ausência de tais acordos, reclamações por violações de direitos causados pelas tropas devem ser submetidos aos respectivos Estados de origem das tropas.

Na visão de Zwanenburg (2008), este seria um mecanismo alternativo, juntamente com as cortes do Estado receptor, cortes de terceiros e proteção diplomática. Quanto a possíveis julgamentos de reclamações no Estado receptor, a ONU é prevenida pela imunidade de jurisdição. Contudo, há uma série de críticas feitas à concessão da imunidade, tendo em vista que os tratados de direitos humanos exigem que os Estados forneçam uma solução efetiva, o que se contrapõe com a imunidade absoluta vigente atualmente. Além disso, a discussão sobre a imunidade pressupõe que a corte doméstica esteja disponível para avaliar o caso e verificar se a imunidade é ou não aplicável. Contudo, o sistema judiciário dos Estados em que a ONU estabelece uma operação de paz são fracos e, algumas vezes, estão colapsados, o que impede a realização desse tipo de consulta prévia. Quanto ao julgamento de reclamações em cortes de Estados terceiros, este depende do sistema legal do Estado em questão e das condições procedimentais e materiais para a reclamação ser aceita. Ademais, a questão da imunidade das Nações Unidas se repete nesse cenário, ainda que existam exceções, conforme será tratado na apresentação dos casos. Quanto à proteção diplomática que o Estado pode exercer diante de uma reclamação, há pouca evidência do uso desse recurso nas situações das missões de paz²⁰. Sobre os mecanismos alternativos de reclamação, Boon (2016) aponta para uma tendência dos reclamantes procurarem as cortes nacionais dos Estados-parte da missão, insatisfeitos com a estrutura de reclamação dentro das missões de paz das Nações Unidas, tendo em vista que a organização apenas aceita queixas privadas, excluindo a possibilidade de questões de ordem do direito público virem a ser analisadas pela organização. Essa tendência traria efeitos com uma possível desconstrução das categorias do Direito e o reconhecimento de exceções da ferramenta de imunidade utilizada nesse tipo de ação. Nesse sentido, juristas entendem que tais formas alternativas de resolução de litígios poderia trazer um contrapeso à imunidade permitindo os reclamantes terem acesso às cortes (FREEDMAN, 2014).

Quanto ao uso dos mecanismos de direitos humanos para invocar a responsabilidade institucional multilateral, trata-se de uma alternativa plausível à medida que são órgãos

²⁰ O primeiro caso envolvendo a compensação por danos causados por tropas de operações de paz - *Mandelier v. United Nations and Belgium* de 1962 – parece ser o único caso de proteção diplomática tornado público (ZWANENBURG, 2008).

independentes cujo acesso do indivíduo é garantido pela normativa. Por exemplo, a Corte Europeia de Direitos Humanos recebe reclamações de indivíduos, grupo de pessoas e organizações não governamentais, vítimas de violações da Convenção Europeia de Proteção aos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais. Além disso, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), pode-se submeter reclamações por parte de indivíduos na comissão de Direitos Humanos acerca de violações na Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Além disso, a temática de violações dos direitos humanos implicou, com o desenvolvimento de tratados, a necessidade de relatórios e prestações de contas relativos a esse tema, tanto de Estados quanto das Nações Unidas (ZWANENBURG, 2005).

Contudo, existem alguns entraves ao uso desse tipo de mecanismo para reclamar a responsabilidade institucional multilateral. O principal argumento é que os direitos humanos dizem respeito à esfera doméstica, ou seja, os Estados são obrigados a proteger os direitos humanos apenas daqueles sob sua jurisdição. Alguns avanços foram observados nesse sentido, como um comentário produzido pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2004, em que estabelece o escopo legal para as obrigações dos Estados-parte da Convenção, esclarecendo que esta obrigação se refere a qualquer Estado ou organização detentor do controle efetivo da situação, independente do território situado. Ademais, um segundo entrave está relacionado ao fato de que não existem jurisdições acima das organizações internacionais que detêm o direito de julga-las. Assim, os mecanismos de monitoramento dos direitos humanos teriam um papel relevante quanto à responsabilização dos Estados no caso de violações de direitos humanos dentro das missões de paz, mas ainda são confrontados com os limites de jurisdição das organizações internacionais. Dessa forma, quanto mais o entendimento de que os Estados devem respeitar os direitos humanos e o DIH no âmbito internacional, mais estes mecanismos se tornarão relevantes no sentido da responsabilização.

3.3.6 Fatores para a falta de responsabilização penal institucional multilateral

A responsabilização penal por atos ilícitos cometidos internacionalmente pela ONU depende de uma complexa relação entre diferentes conceitos e entendimentos acerca do comportamento dos agentes nas missões de paz, como pudemos observar, envolvendo a aplicabilidade dos direitos humanos ou do Direito Internacional Humanitário, a questão da

atribuição da responsabilidade, bem como o confronto com o princípio da imunidade conferido à organização. Sendo assim, essa complexidade normativa ao tratar da responsabilização tem impacto direto em sua concretização de fato. Para Zwanenburg (2005), por uma questão de princípio o ato ilícito internacional deveria resultar automaticamente no reconhecimento desse ato pela comunidade internacional, a despeito da existência de processos de reclamação. No entanto, na prática é difícil distinguir uma medida específica como resposta a uma violação de direito sem a declaração expressa da responsabilidade.

Assim, ao observar os mecanismos de reclamações e investigação dos danos causados pelas missões de paz aos civis, estes produzem pouco resultado. A primeira observação a ser feita é em relação à normativa desenvolvida sobre responsabilidade legal e os mecanismos ofertados de reclamação, pois possuem naturezas e jurisdições distintas, o que traz a sobreposição e multiplicação de normas para o mesmo tema. Ademais, a questão da imparcialidade e da imunidade se fazem presentes também nesse contexto, tendo em vista que os conselhos de revisão são formados por membros da própria missão, sem a presença de um indivíduo do Estado receptor, bem como a imunidade constitui uma barreira para que as reclamações tomem um foro jurídico formal. Outrossim, os procedimentos de reclamação, embora uma opção aos indivíduos, principalmente oriundos do Estado receptor da missão, porém esse tipo de estrutura não é estabelecido em todas as missões, de acordo com o autor. No entanto, Zwanenburg aponta avanços importantes desses mecanismos no que diz respeito ao Direito Internacional, como o crescente reconhecimento do direito à remediação, bem como a preocupação com a *accountability* das organizações internacionais.

Observa-se que o único caso de responsabilização das Nações Unidas que se traduziu em reparação ocorreu em 1966 na ONU. Na época, indivíduos da Bélgica, Grécia, Itália, Luxemburgo e Suíça submeteram reclamações à organização alegando a perda de bens pessoais devido às ações militares das tropas da missão de paz. No entanto, ao contrário da expectativa relacionada ao funcionamento da estrutura de reclamação proposta nos acordos da missão, este caso foi solucionado a partir do direito de proteção diplomática conclamado pelos Estados de origem dos reclamantes. Essa solução se deu com a troca de cartas entre os Estados e a ONU, o que resultou no pagamento de uma quantia a esses governos e a sua distribuição aos indivíduos impactados. Esse caso demonstra que, embora exista um protagonismo das Nações Unidas ao adotar a reparação como uma das ferramentas da responsabilização, essa prática não se expandiu para outras situações. Por exemplo, no caso

relativo às acusações de violações de direitos cometidas pelas tropas belgas na Somália, o Estado belga se recusou a prover compensação por alegar que a ONU deveria adotar as consequências legais de uma obrigação de compensação por uma ação cometida nas operações de paz (ZWANENBURG, 2005).

Sendo assim, demonstra-se que a questão da atribuição, unida à ausência de mecanismos claros de responsabilização no que diz respeito ao âmbito institucional multilateral, são questões importantes no panorama de poucos casos que demonstram respostas efetivas às violações de direitos cometidas dentro das missões de paz. Para Zwanenburg (2005), a ausência de casos em que as Nações Unidas de fato admitiram e julgaram os perpetradores de violações de direitos nas operações de paz não se deve a uma negativa da responsabilidade, mas à falta de um sistema jurídico dentro da ONU. Assim, reitera-se que não há mecanismo disponível à organização para exercer medidas disciplinares ou criminais e atualmente a organização não dispõe de poderes para determinar esse tipo de prática. Contudo, ainda que esse cenário seja identificado na prática, não há obstáculo do ponto de vista legal que impeça a organização de criar esse tipo de estrutura. Por exemplo, os tribunais *ad hoc* criados pelo Conselho de Segurança, como o Tribunal Criminal Internacional para a ex-Iugoslávia (ICTY) e o Tribunal Criminal Internacional para Ruanda (ICTR) são órgãos judiciais criados pelas mãos das Nações Unidas para investigar as violações no Direito Internacional Humanitário. A ausência de estrutura de julgamento criminal, neste caso, está relacionada mais aos aspectos políticos envolvidos, uma vez que o estabelecimento de tais estruturas implicaria em um constrangimento dos Estados-parte em fornecer suas tropas para as missões de paz, o que acabaria por impedir a realização desse tipo de atividade da organização.

Um outro aspecto relevante que implica na falta de responsabilização institucional multilateral é a existência da imunidade conferida aos Estados e organizações internacionais, bem como a inadequação das jurisdições. Quanto ao uso das cortes domésticas nos Estados-parte ou no Estado receptor da missão, as dificuldades se relacionam ao tempo e ônus com os critérios legais para aceite e julgamento do caso. Além disso, a imunidade também é conferida a determinadas situações mediante as cortes nacionais.

Por exemplo, em outubro de 2010, o Haiti sofreu uma epidemia de cólera em sua região central, no Vale de Artibonite e manifestações populares surgiram acusando as tropas nepalesas da *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) de despejar seus dejetos sem qualquer tratamento nos córregos da região (VIDAL, 2010). Em outubro de 2011,

a Faculdade de Direito de Santa Maria (Fadisma) no Rio Grande do Sul enviou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA uma demanda judicial apontando a ONU como a principal responsável pelo surto de cólera no Haiti, com base na violação dos artigos 4º (direito à vida) e 5º (direito à integridade pessoal) da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos artigos 1º e 3º da carta constitutiva da OEA. Entretanto, a resposta obtida se ateve à inadequação da demanda, tendo em vista que o escopo de atuação da CIDH se limita aos Estados, não cabendo tal demanda quando se trata de uma organização internacional. Ademais, em novembro de 2011, o *Bureau des Avocats Internationaux* (BAI) e o *Institute for Justice & Democracy in Haiti* (IJDH), ambas organizações não governamentais haitianas, enviaram um pedido de indenização às Nações Unidas em nome das milhares de vítimas da cólera, porém a ONU respondeu que tal pedido não poderia ser recebido, justificando a negativa pelo princípio da imunidade que as tropas das missões de paz se beneficiam enquanto estão em campo. Diante dessa negativa, tais organizações submeteram uma ação contra a ONU nos tribunais norteamericanos, especificamente na Corte do Distrito Federal de Manhattan, mas a justiça norteamericana também insiste no princípio da imunidade de que as Nações Unidas desfrutam e o caso foi arquivado por incompatibilidade de jurisdição. Além disso, o caso da queda de Srebrenica na UNPROFOR, conforme será descrito posteriormente, também demonstra o impacto da imunidade atribuída às organizações internacionais na responsabilidade penal multilateral.

Em síntese, as opções de responsabilização institucional multilateral relativa aos casos de violações de direitos ocorridas dentro das operações de paz são escassas e pouco efetivas. No que diz respeito às organizações internacionais, essa situação se complica à medida que não existe jurisdição capaz de julgar as Nações Unidas. Ademais, os mecanismos de responsabilidade, relativos às formas de remediação dos casos de violação, são quase que inexistentes. Esse cenário reforça a reflexão acerca da dualidade do sistema internacional, em que indivíduos são considerados atores do sistema para determinadas situações, cujos direitos são garantidos pelo estabelecimento dos direitos humanos e do DIH, mas se tornam expectadores quando observamos os mecanismos e processos que deveriam garantir tais direitos. Assim, discurso e prática são distanciados sobretudo pela complexidade das relações dentro das operações de paz e a inexistência de uma figura que observe esse tipo de situação e determine as jurisdições competentes para invocar de fato a responsabilidade penal. Com o estudo do caso da queda de Srebrenica, dentro da atuação das Nações Unidas com a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), será possível observar como as nuances da

responsabilidade multilateral se comportam na prática e, sobretudo, em que medida esse distanciamento entre discurso e prática pode ser observado.

4. A UNPROFOR e a Guerra na Bósnia

Este capítulo se dedica a descrever os fatos do caso escolhido para análise neste estudo: a queda do enclave de Srebrenica sob responsabilidade das tropas holandesas da *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) no contexto da guerra da bósnia em 1995. Para tanto, buscou-se desenvolver a trajetória histórica do caso, incluindo os precedentes e motivos relativos à eclosão do conflito na ex-Iugoslávia, as características da missão de paz e as relações entre os atores, bem como os fatores que levaram à queda de Srebrenica e o consequente massacre de 8.000 bósnios pelos sérvios sob o nariz das tropas da UNPROFOR.

Srebrenica é uma cidade situada na Bósnia, cuja população, composta por bósnios sérvios e bósnios muçulmanos, partilhava de uma convivência pacífica, cenário que se alterou profundamente com a eclosão do conflito. Tendo em vista a implementação de uma operação de paz na região, formou-se um enclave dos bósnios muçulmanos no entorno de uma região tomada pelos bósnios sérvios, o que fez a ONU considerar este território como uma “zona de segurança” com a implicação de proteção por parte das tropas da organização. Contudo, um argumento frequente em relação à atuação da UNPROFOR fazia menção ao distanciamento entre a burocracia da instituição e a consequente criação de mandatos para reforçar as tropas, e a realidade de campo, com a ausência de mecanismos para assegurar as diretrizes estabelecias em tais mandatos. Dessa forma, a queda de Srebrenica se refere ao maior massacre ocorrido após a 2ª Guerra Mundial em território europeu e constitui o ápice da tensão entre as forças bósnias e sérvias no conflito e a conduta das Nações Unidas, o que resultou factualmente na tomada da cidade pelos sérvios e a retirada das tropas da ONU que, por sua frágil estrutura, foram incapazes de proteger os bósnios muçulmanos. O processo de negociação de retirada das tropas se deu em paralelo à execução de mais de 8.000 homens bósnios pelos sérvios. Nesse sentido, o cerne da responsabilização da organização no caso da UNPROFOR constitui, principalmente, nesse fato.

4.1 A eclosão do conflito na ex-Iugoslávia e a guerra da Bósnia

A Iugoslávia foi formada pelos territórios sérvio, croata e esloveno a partir da 1ª Guerra Mundial e, em 1945, com o fim da 2ª Guerra Mundial, constituiu um Estado federativo socialista com seis repúblicas – Eslovênia, Croácia, Bósnia, Montenegro e

Macedônia. A partir da década de 80, com a substituição do governo “Tito”²¹ por um governo composto por oito membros representantes das repúblicas, começaram a eclodir os movimentos de emancipação dos territórios.

Na época o território enfrentava uma crise econômica, política, social e de segurança com a morte do ditador Tito, a queda do comunismo na Iugoslávia com o fim da Guerra Fria e a ascensão de Slobodan Milosevic como chefe de Estado sérvio. Diante de tal instabilidade, o presidente buscou inflamar ainda mais as tensões entre muçulmanos e sérvios. Essa postura esteve assentada no que se denominou “Sonho da Grande Sérvia”, ou seja, uma estratégia política e militar de construção de um “espaço vital” sérvio com objetivos de expansão territorial e homogeneização étnica, o que implicaria em um confronto com os muçulmanos da região. As ações de Milosevic estiveram voltadas à concentração do poder das repúblicas federativas da Iugoslávia, o que teve como reação a declaração de independência de diversas unidades (GARCIA; PARADA, 2008).

Em 1990, 88,5% da população eslovena votou em um plebiscito a favor de sua independência. Nos meses de junho e julho de 1991, a Eslovênia e a Croácia declararam publicamente sua independência e, como resultado, teve início um conflito armado entre as Forças Eslovenas e o Exército Popular da Iugoslávia²². Em dez dias, as partes envolvidas assinaram o Acordo de Brioni²³ e, posteriormente, as forças da Iugoslávia retiraram suas tropas da Eslovênia e o país proclamou sua independência de fato. Já na Croácia, o conflito perdurou durante meses entre as Forças Croatas, milícias sérvias e croatas, bem como o Exército Popular da Iugoslávia. Neste caso, um cessar-fogo foi assinado em Sarajevo, já sob comando das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1999).

Em setembro de 1991, os macedônios também se pronunciaram em favor de sua independência, bem como os kosovares realizaram um plebiscito com o anúncio da independência e soberania da República do Kosovo. Em janeiro de 1992, a Macedônia declarou a sua independência e, em fevereiro, os sérvios proclamaram a República Sérvia da Bósnia (República *Srpska*).

²¹ Joseph Broz “Tito” foi presidente da República Federativa Socialista da Iugoslávia de 1945, fim da 2ª Guerra Mundial, a 1980, ano de seu falecimento.

²² *Yugoslav People's Army* (JNA)

²³ O Acordo de Brioni foi firmado em 7 de julho de 1991 entre representantes da República da Eslovênia, República da Croácia e República Federativa Socialista da Iugoslávia sob a égide da Comunidade Europeia.

A independência da República da Bósnia e Herzegovina foi reconhecida pela União Europeia e pelos Estados Unidos no início de abril de 1992. Slobodan Milosevic respondeu à declaração de independência com um ataque a Sarajevo, justificado pelo nacionalismo pretensamente defensivo, por meio de ações civis e milícias independentes. Logo após se iniciou a primeira fase do conflito, caracterizada pela violência étnica por meio da criação de campos de detenção, tortura, imposição do terror, estupros sistemáticos contra mulheres e emigração forçada (GARCIA; PARADA, 2008). Assim, os conflitos se intensificaram, sobretudo com a retirada do Exército da Iugoslávia (JNA) da Croácia sob os termos do Plano Vance²⁴. (UNITED NATIONS, 1999). Uma das partes do conflito era constituída pelo Exército da Bósnia e Herzegovina, estabelecido oficialmente em abril de 1992. Este exército representava a população bósnia muçulmana, os chamados bosníacos, constituindo cerca de 40% da população do território, e tinha como objetivo a defesa das unidades territoriais, uma ação como força de polícia, além de uma ação como força paramilitar e também por meio de elementos criminais. As críticas à sua atuação se relacionavam à posse de poucos equipamentos e ao pouco treinamento dado aos soldados. Já o Conselho de Defesa Croata, situado no mesmo lado do conflito, possuía a representação dos croatas com o apoio do governo, cerca de 17% da população no território, e era estruturado em unidades de defesa, polícia, forças paramilitares e também forças criminosas. A outra parte do conflito era constituída pelo Exército da Iugoslávia, envolvido também no conflito com a Eslovênia, e o Exército da República *Srpska*, ou Exército Bósnio Sérvio²⁵. Ambos os exércitos eram dominados pelos sérvios, que constituíam 31% do território.

De acordo com o Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de Srebrenica (1999), o conflito na Bósnia apresentou características importantes. Apesar da ambiguidade entre a ideia de um conflito internacional, a partir da fragmentação dos Estados, ou nacional, sob a ótica das populações que configuravam a Iugoslávia, para a ONU, o conflito possuía elementos majoritariamente nacionais, envolvendo atores oficiais e não oficiais dentro do território. Ademais, o objetivo central do conflito era o uso de meios militares para ameaçar a população civil, resultando em confrontos entre si e, posteriormente, no que ficou conhecido como limpeza étnica. Por último, tratou-se de um conflito de baixa intensidade, ou seja, em que momentos de terror e violência foram alternados com momentos de negociação. Ainda

²⁴ O Plano *Vance* constitui uma proposta das Nações Unidas para a resolução do conflito na Bósnia, conforme seria discutido abaixo.

²⁵ *Bosnian Serb Army* (BSA)

assim, o conflito envolveu mais de sete mil agentes durante três anos e meio e milhares foram mortos.

4.2 Uma operação de paz na Bósnia: a UNPROFOR

Após o cessar-fogo no conflito entre croatas e sérvios sob a liderança das Nações Unidas, ambas as partes aceitaram a ideia de uma missão de manutenção da paz na Iugoslávia, conforme apresentado por Cyrus Vance, figura que posteriormente denominaria o plano elaborado pela instituição (*Vance Plan*) para as negociações realizadas em torno do fim do conflito. Em setembro de 1991, o Conselho de Segurança emitiu uma resolução em que determinou o embargo de armas e equipamentos militares à Iugoslávia (UNITED NATIONS, 1991) e, em 15 de fevereiro de 1992, o Secretário Geral da época, Boutros Boutros-Ghali, apresentou um relatório ao Conselho de Segurança com a proposição de implementar o *Vance Plan* por meio de uma força de manutenção da paz, comparando o risco de sustentar uma missão de paz ao risco da iminência do conflito:

Eu tenho que chegar à conclusão de que o perigo de uma operação de paz das Nações Unidas fracassar devido à falta de cooperação das partes é menos penoso do que o perigo do atraso nesta decisão, que pode levar à quebra do cessar-fogo e uma nova conflagração na Iugoslávia. (UNITED NATIONS, 1999, p. 5, tradução nossa)

Assim, em 21 de fevereiro do mesmo ano, o Conselho de Segurança das Nações Unidas estabeleceu a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) por meio da resolução 743 (1992b). O fato das tropas terem sido estabelecidas somente em 1992, apesar do surgimento dos conflitos no ano anterior, se deu ao fato da ONU querer garantir uma trégua no conflito, à incerteza da aceitação dos governos sérvio e bósnio em relação à presença dos capacetes azuis, bem como ao tempo de decisão e implementação da organização (NIOD, 2002). O objetivo principal estabelecido para este arranjo foi a “criação de condições de paz e segurança necessárias às negociações de uma solução generalizada para a crise da Iugoslávia” (UNITED NATIONS, 1992b, tradução nossa). Ainda, a resolução fez menção ao Capítulo VIII da Carta da ONU, que trata da existência de acordos regionais para tratar assuntos de manutenção da paz e segurança internacional. No Artigo 53 deste capítulo, foi assegurado ao Conselho de Segurança o direito de agir coercitivamente sob sua própria autoridade (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

As regras de engajamento (*Rules of Engagement*) da UNPROFOR foram estabelecidas em 24 de março de 1992, posteriormente ajustadas em 1993 e em 1994. Tratava-se de um documento direcionado às tropas a ser implementado em todos os níveis da operação de paz com o objetivo de manter o uso da força em seu nível mínimo, determinando o uso de armas leves para legítima defesa e proibindo atos de retaliação. Os ajustes realizados no documento, bem como a forma da escrita e as regras quanto ao uso da força deixaram clara a intenção do Conselho de Segurança de uso da força apenas em circunstâncias excepcionais. Assim, ao aplicar tais regras, os comandantes da UNPROFOR tinham duas escolhas em situação de ameaça: seguir o princípio de uso mínimo da força, em que não poderiam responder aos ataques, ou interpretar o uso da força em legítima defesa de maneira estrita, podendo responder às hostilidades (NIOD, 2002). Observa-se, portanto, que a normativa relativa à UNPROFOR, bem como as posteriores resoluções do Conselho de Segurança, pouco se alinhavam à realidade das tropas em campo.

Além disso, a partir da eclosão do conflito na Bósnia, o Conselho de Segurança da ONU demandou ao Secretário Geral Boutros-Ghali o estudo da possibilidade de uma operação de paz também na região. Em maio de 1992, o Secretário Geral convocou um representante para observar a situação do conflito, sobretudo em Sarajevo. Este representante relatou uma situação de combate intensa, com a ausência da população nas ruas, o não funcionamento da estrutura pública e a escassez de alimentos. O relatório apontou a existência de um movimento na Bósnia para a criação de regiões “eticamente puras”²⁶ sob a liderança dos sérvios e do Exército da Iugoslávia, deixando um território mínimo para a comunidade muçulmana. Outrossim, a população sofreu com o aumento de pessoas deslocadas, devido ao conflito aberto, e com a ausência de ajuda humanitária, dadas as barreiras criadas ao longo do caminho. Com esse diagnóstico, o Secretário Geral concluiu que a implementação de uma missão de paz dependeria de um acordo entre as partes, ao menos um cessar-fogo, e do compromisso das partes respeitarem as Nações Unidas.

Em maio de 1992, a partir de uma resolução que determinava sanções econômicas à Iugoslávia, o Conselho de Segurança solicitou ao Secretário Geral para que buscasse a condição de fornecimento de insumos necessários e criasse uma zona de segurança em Sarajevo, incluindo o aeroporto. Em 6 de junho, a UNPROFOR negociou um acordo com o

²⁶ As regiões etnicamente puras faziam parte do “Sonho da Grande Sérvia” conduzido pelos líderes durante o conflito e implicavam na eliminação de indivíduos de origem muçulmana, fato que ficou conhecido como “limpeza étnica”.

propósito de desobstruir o aeroporto de Sarajevo e assumiu a responsabilidade pelo seu funcionamento e segurança a partir de então. Com esse fato, o Conselho de Segurança determinou o estabelecimento de tropas e observadores na Bósnia a partir da resolução 758 (1992), dando início ao mandato formal da UNPROFOR no território bósnio (UNITED NATIONS, 1999). Em setembro do mesmo ano, o mandato da UNPROFOR foi mais uma vez alterado de modo a abarcar o suporte à UNHCR, prover a entrega dos insumos humanitários e proteger o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) se requisitado. Além disso, a força deveria monitorar as zonas com proibição de tráfego aéreo, incluindo as áreas determinadas como zonas de segurança, com autorização para utilizar do uso da força em legítima defesa na resposta a possíveis ataques a estas zonas e, ainda, em conjunto com a OTAN, deveria coordenar o uso da força aérea como apoio a suas atividades.

Ademais, a resolução 772 (1992), apesar de não fazer referência ao Capítulo VII da Carta de São Francisco, expandiu o mandato da UNPROFOR no sentido do restabelecimento da paz no território bósnio. E, por meio da resolução 776 (1992), a ONU estabeleceu um comando local na Bósnia e Herzegovina, em adição ao setor de Sarajevo.

O espaço de negociação política constituído para o conflito na Iugoslávia foi o evento “Conferência Internacional da ex-Iugoslávia”, sediado em Londres em 26 e 27 de agosto de 1992. Com o argumento de que o território bósnio era caracterizado por uma forte miscigenação da população, na visão do representante do Secretário Geral, Cyrus Vance, por um lado, não seria possível implementar a criação de três Estados com a instabilidade inerente, ao mesmo tempo em que, por outro lado, a ideia de manter um único Estado não seria aceita por todos os grupos étnicos. Assim, a alternativa encontrada por Vance para evitar maiores resultados da ação de limpeza étnica²⁷, que estava sendo realizada naquele momento, foi a adoção de um Estado descentralizado. Essa ideia constituiu a essência do *Vance-Owen Peace Plan*, o plano para a construção da paz proposto pela ONU e delimitado por três aspectos principais: um conjunto de princípios constitucionais que formariam o Estado descentralizado da Bósnia, o uso de recursos militares para um eventual cessar-fogo e a desmilitarização do território e, por fim, um mapa com a divisão em 10 províncias, refletindo o status antes do conflito, com a separação dos sérvios em cinco províncias diferentes. A reação dos líderes sérvios foi, de início, contra o fato de que a província composta por

²⁷ De acordo com o Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de Srebrenica (1999), o conceito de limpeza étnica é um eufemismo das práticas realizadas pelos sérvios contra os bósnios, que incluíam práticas de terror, execuções em massa, estupro e práticas brutais (UNITED NATIONS, 1999).

Srebrenica e Zepa, no leste do território, seria de maioria bosníaca, ainda que essa região estivesse sendo alvo das ações de limpeza étnica pelo Exército da Iugoslávia. Além disso, ainda que o Exército Bósnio Sérvio tivesse conquistado mais de 70% do território, o plano sugeria que os sérvios compusessem apenas 43%. Desse modo, o *Vance-Owen Peace Plan*, duramente criticado pelos Estados-parte do conflito, foi transformado em um processo de paz, tendo em vista as inúmeras rodadas de negociação que ocorreram. O segundo encontro de negociação se deu em Nova Iorque em março de 1993, paralelo à iminência da crise em Srebrenica. Na época, o presidente da Bósnia, Izetbegovic, assinou o plano sob a condição da aceitação dos sérvios, fortemente influenciado pela pressão dos Estados Unidos (NIOD, 2002). Contudo, ainda que os croatas e os bosníacos estivessem de acordo, o plano foi rejeitado pela Assembleia Nacional de Srpska em maio de 1993 e, em seu lugar, propôs um referendo à população sérvia para tomar a decisão final sobre o plano (UNITED NATIONS, 1999).

Uma das soluções discutidas pela comunidade internacional foi o estabelecimento de zonas de segurança (*Safe Areas*) para a população bosníaca. Na “Conferência Internacional da ex-Iugoslávia”, o representante do Comitê Internacional da Cruz Vermelha sugeriu o estabelecimento de zonas de proteção para conter a crise humanitária na Bósnia Herzegovina. Além disso, o relator sobre direitos humanos na ex-Iugoslávia, em seu relatório emitido em 1992, concluiu que a imensa quantidade de pessoas deslocadas pelo conflito seria evitada se houvesse o fornecimento de alimento e tratamento médico, por isso, sugeriu a aplicação do conceito de zona de segurança na Bósnia. No âmbito do Conselho de Segurança, a Áustria, na época membro não permanente, foi a primeira a defender o estabelecimento das zonas de segurança na Bósnia, mas em sua maioria os Estados-membro eram contra essa proposta (UNITED NATIONS, 1999). A primeira menção oficial às zonas de segurança consta na resolução 787 (1992), em que o Conselho solicita à Secretaria Geral e à UNHCR o estudo das possibilidades e critérios para o estabelecimento de zonas de segurança, dentro de uma perspectiva humanitária. No entanto, no relatório do Secretário Geral de novembro de 1992, Boutros-Ghali afirmou que seis meses após o estabelecimento da UNPROFOR, os sérvios persistiam em suas ações contra os demais grupos étnicos, incluindo assassinatos, destruição de casas, incêndios, bem como roubos armados. O diretor geral de assuntos civis das operações da ONU, Cedric Thornberry, admitiu que as zonas de segurança seriam “cena de pura anarquia” (NIOD, 2002).

Ademais, as zonas de segurança implicariam no consentimento entre as partes para ser estabelecida, o que não estava no alcance da ONU dentro de um futuro próximo. Além disso, no conceito de zona de segurança adotado pelas agências humanitárias, esta deveria ser uma região povoada apenas por civis, sem a presença militar, em que as pessoas poderiam circular livremente mas essa ideia estava longe de ser implementada, pois não havia regiões desmilitarizadas na Bósnia. Em caso de implementação, a UNPROFOR seria designada para manter a proteção a essas zonas, o que, por um lado, geraria custos adicionais com as tropas e equipamentos, e, por outro, deixaria outras regiões e cidades descobertas, o que implicaria, provavelmente, em ataques sérvios nessas áreas. Para o Secretário-Geral, as zonas de segurança demandariam um maior controle da ONU em relação às autoridades locais para minimizar as chances de ataque a essas regiões e as regras das operações de manutenção da paz talvez não fossem as mais adequadas para prevenir conflitos nessas zonas. Já para o Comandante Geral da UNPROFOR, o papel de proteção das zonas de segurança deveria ser atribuído a uma operação de *peace-enforcement*, com tropas combatentes capazes (UNITED NATIONS, 1999).

Durante 18 meses, entre abril e outubro de 1993, foram emitidas 47 resoluções do Conselho de Segurança, fato não visto anteriormente na história deste órgão da ONU (NIOD, 2002). Contudo, com frequência era observada a falta de consenso sobre quais ações seriam as mais apropriadas para o conflito na Bósnia. Assim, o Secretário Geral estabeleceu três áreas de atuação: aliviar as consequências da guerra por meio de mudanças no mandato da UNPROFOR para permitir a assistência humanitária na região, conter e mitigar o conflito com a imposição do embargo de armas e a proibição de voos militares no espaço aéreo, e, por fim, promover a paz a partir da negociação de acordos de cessar-fogo e outras estratégias para estabilizar a região. De acordo com o Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de Srebrenica (1999), havia um padrão no processo de decisão dos membros do Conselho de Segurança na época. Estados que se opunham ao embargo das armas aumentavam sua participação com tropas, mas se resistiam às tentativas de mudança do mandato no sentido do envolvimento da missão no conflito. Já aqueles que defendiam ações mais robustas, mas não disponibilizavam suas tropas, passaram a apoiar a expansão do mandato em favor de ações mais efetivas e do confronto direto. Esse cenário implicou em resoluções direcionadas a um mandato mais robusto, porém sem o respectivo fortalecimento das tropas em campo.

Em fevereiro de 1993, Boutros-Ghali submeteu ao Conselho de Segurança um relatório em que avaliava as ações da UNPROFOR até então. Segundo este relatório, havia uma crítica intensa em relação à performance da força da ONU, ainda que as ações mencionadas no relatório não estivessem previstas nas resoluções e mandatos, implicando em uma postura do governo local de culpar a ONU pelos mais diversos motivos. Em 31 de março, o Conselho adotou a resolução 816 (1993), acerca da proibição de voos na região, e usou do Capítulo VII da Carta de São Francisco para assegurar todas as medidas necessárias em caso de descumprimento da resolução. Além disso, a partir de um relatório da UNHCR em que relatava uma situação de iminente queda de Srebrenica nas mãos dos sérvios, o Conselho de Segurança decidiu estabelecer a resolução 819 (1993), em que demanda às partes do conflito que considerassem Srebrenica como uma zona de segurança, que deveria se ver livre de ataque armado ou qualquer outro ato hostil, além de solicitar às forças paramilitares na região para que abandonassem suas unidades e implementassem o cessar-fogo no enclave. Nesta resolução, o Conselho de Segurança determinou que a presença da UNPROFOR deveria ser mais robusta, de modo a garantir a transferência da população doente a outros enclaves e a chegada da assistência humanitária na região. A ONU ainda condenou veementemente as ações de limpeza étnica dos bósnios sérvios. Contudo, ainda que o Conselho de Segurança tenha tomado tais decisões sob a égide do Capítulo VII da Carta de São Francisco, este não proveu recursos ou ações específicas por meio de um mandato às tropas em campo para que implementassem de fato a resolução. Como resultado dessa resolução, sérvios bósnios e bosníacos assinaram um acordo para a desmilitarização de Srebrenica e, alguns dias após, a UNPROFOR recolheu o armamento e a munição de ambas as partes. No início de maio de 1993, um novo acordo foi assinado com a clara menção à região como uma zona desmilitarizada (UNITED NATIONS, 1999). O estabelecimento das zonas de segurança, portanto, implicou no cumprimento das seguintes tarefas pelas tropas: o monitoramento do cessar-fogo nestas áreas, a promoção da retirada das unidades militares ou paramilitares sérvias, ações para deter ataques contra estas áreas, bem como a ocupação de pontos estratégicos e o auxílio na chegada de ajuda humanitária à população (NIOD, 2002).

A resolução 824 (1993) propôs a ampliação da implementação das zonas de segurança para Tuzla, Zepa, Gorazde e Bihac, porém o Secretário-Geral deixou claro que a UNPROFOR não poderia assumir tal responsabilidade dentro de seus recursos disponíveis, ou seja, que não possuía meios para cumprir com tal determinação (Ibid.). Com isso, representantes do Movimento de Estados Não-alinhados ao conflito entregaram ao Conselho de Segurança um

memorando em que afirmavam que o conceito de zona de segurança estaria suscetível ao insucesso se a UNPROFOR não agisse coercitivamente para garantir e proteger tais áreas. O documento ainda trouxe o argumento de que a comunidade internacional não seria respeitada a menos que tomasse ações efetivas. Assim, foi na resolução 836 (1993) que o Conselho de Segurança, a partir do Capítulo VII, determinou a proteção das zonas de segurança, atribuindo à UNPROFOR as tarefas de monitoramento do cessar-fogo, defesa a ataques na região, bem como a retirada das unidades paramilitares e ocupação de pontos estratégicos do território. Neste caso, o uso da força foi autorizado em legítima defesa, quando em situações de ataque aéreo, bombardeios e ofensivas armadas, além dos casos de obstrução da ocupação da UNPROFOR ou das equipes de ajuda humanitária.

No entanto, os bombardeios nas zonas de segurança por parte dos bósnios sérvios não cessaram, bem como a obstrução da circulação em tais regiões, inclusive da UNPROFOR e de comboios humanitários. Assim, enxergando a necessidade de fortalecimento das tropas, a resolução 844 (1993) autorizou o incremento de 7.600 tropas, ainda que o requerido, de acordo com o comandante da UNPROFOR, fosse cerca de 32.000. Nessa ocasião, Boutros-Ghali afirmou que esse número não havia sido determinado pela situação nas zonas de segurança, mas pela expectativa real que se poderia ter dos Estados-membro (NIOD, 2002). Além disso, a partir desse momento o Conselho de Segurança iniciou um movimento de aproximação da OTAN tendo em vista a necessidade de proteção do espaço aéreo das zonas de segurança. Em outubro de 1993 o mandato da UNPROFOR foi estendido em seis meses por meio da resolução 871 (1993) e se reiterou a aplicação do Capítulo VII para que a força cumpra os seus objetivos.

É importante ressaltar que a disparidade entre as decisões do Conselho de Segurança e a implementação do mandato se refletiu de forma crescente em campo, pois os acordos de cessar-fogo realizados entre as partes não chegavam a serem executados e a assistência humanitária enfrentava obstáculos constantes, como o alcance de níveis acentuados de violência, o estabelecimento de processos burocráticos que dificultavam a chegada dos insumos, bem como o bloqueio das principais rotas pelas partes do conflito.

Em maio de 1993, foi realizado um referendo em que 95% dos votantes sérvios rejeitaram o plano Vance-Owen e optaram por um Estado independente. Com isso, foi formado um Programa de Ação Conjunta para a Bósnia-Herzegovina pela Rússia, Espanha, França, Estados Unidos e Reino Unido, com o objetivo de estabelecer passos concretos com

base das resoluções do Conselho de Segurança para o fim do conflito, incluindo aspectos como assistência humanitária, sanções econômicas, zonas de segurança, zonas de proibição de tráfego aéreo, bem como negociações para a paz durável. Esse programa resultou no alinhamento entre Europa, Estados Unidos e Rússia em torno de um plano menos promissor e representou o fracasso do plano Vance-Owen, pois os esforços destes países para colocá-lo em prática foram drasticamente reduzidos a partir de então. Além disso, foi apresentado por Boutros-Ghali ao Conselho de Segurança um relatório acerca do conceito de zonas de segurança que trazia uma clara distinção entre zonas seguras (*safe zones*), ou seja, áreas em que a ajuda humanitária deveria ser provida à população local, refúgios (*safe heavens*), áreas em que essa mesma ajuda deveria ser provida aos deslocados, e zonas de segurança (*safe areas*), em que a ajuda deveria ser fornecida para ambos. Neste caso, a ajuda estaria condicionada a um acordo de cessar-fogo entre as partes e, conseqüentemente, à desmilitarização da área, determinando um perímetro de segurança de 30km no entorno. Esse novo conceito de zona de segurança foi suscitado na resolução 836 (1993), com características mais próximas do nível tático militar e distantes da esfera política. Entretanto, a realidade da disposição das tropas em campo uma vez mais se chocou com as determinações do Conselho de Segurança no que diz respeito ao aumento considerável de contingente para caracterizar uma zona de segurança (NIOD, 2002). É importante ressaltar que nenhum dos Estados-membro que foram a favor da resolução 836 (1993) dispuseram suas tropas à UNPROFOR inicialmente, enquanto diversas ofertas foram feitas por parte de Estados islâmicos, o que foi visto com preocupação pelo Secretário-Geral. Além disso, existia uma relutância dos Estados-membro em alocarem suas tropas especificamente nas zonas de segurança. Por exemplo, em Srebrenica estava proposto inicialmente um rodízio entre as tropas canadenses e nórdicas, mas o batalhão nórdico, sob liderança da Suécia, se recusou a ocupar a região.

De acordo com o relatório oficial da Holanda sobre Srebrenica (2002), o conceito de zonas de segurança exaustivamente discutido pela ONU deu margem a uma série de interpretações e expectativas em relação à proteção da população ameaçada. Acreditava-se que os sérvios não seriam capazes de infringir áreas consideradas seguras pela comunidade internacional, o que remetia à ideia de que a UNPROFOR seria capaz de defender as zonas de segurança contra ataques militares em larga escala. Esse entendimento reforça o descolamento da visão burocrática da realidade em campo, conforme citado no relatório:

O estabelecimento das zonas de segurança representa o exemplo de duas visões da realidade em desacordo entre si: a realidade dos diplomatas de Nova Iorque, pautada por uma fórmula de convencimento do outro, e a realidade na Bósnia, onde as partes estavam presas a um conflito entre vida e morte, sem se atentar ao Direito Humanitário, e as tropas da ONU não tinham meios suficientes disponíveis para corresponder às expectativas dos diplomatas, dos políticos e do público no Ocidente. (NIOD, 2002, p. 792, tradução nossa)

Em agosto, uma ação dos bósnios sérvios tomou pontos estratégicos próximos a Sarajevo, isolando completamente a cidade. Com isso, os bosníacos decidiram se retirar das negociações até que Sarajevo fosse novamente liberada. Esse fato resultou no envolvimento da OTAN com a oferta de suporte aéreo para assegurar as negociações, o que gerou intensas discussões no âmbito do Conselho de Segurança, tendo em vista o cumprimento do mandato da UNPROFOR e o risco de proteção das tropas da ONU e da população civil. Em meados de agosto, os bósnios sérvios concordam com a UNPROFOR em devolver o acesso aos pontos estratégicos de Sarajevo (UNITED NATIONS, 1999). Com isso, uma nova tentativa de acordo foi proposta por Owen e Stoltenberg, substituto de Vance, em que 52% do território é garantido aos bósnios, 17% aos croatas e 31% aos bosníacos, sendo que haveria um governo centralizado das três áreas com seus respectivos representantes, o que foi denominado *Invincible Plan*. Essa proposta foi reformulada pelos representantes bósnios e croatas de modo a garantir um governo menos concentrado, com a troca de Srebrenica e Zepa por regiões próximas a Sarajevo, o que foi negado em princípio pelos bosníacos (NIOD, 2002).

Em novembro do mesmo ano, uma nova configuração do *Invincible Plan* foi proposta pela União Europeia em que o território destinado aos bosníacos abrangeria 33,5% da Bósnia, incluindo Srebrenica e Zepa (UNITED NATIONS, 1999). Assim, as negociações realizadas pela ONU e pela União Europeia em torno do acordo cederam um maior território aos bosníacos e propuseram que as sanções implementadas na Sérvia fossem retiradas a partir da concordância dos sérvios em relação ao acordo, mas a proposta não teve sucesso devido à posição contrária dos bósnios e dos Estados Unidos. Na época, os Estados Unidos passaram a demonstrar certa resistência em relação às operações de paz da ONU e Clinton fez questão de deixar claro suas dúvidas na Assembleia Geral da ONU, refletindo se haveria de fato um acordo internacional de paz e segurança, se o escopo e os propósitos da missão estavam bem definidos, se havia de fato o consenso das partes pela presença da ONU e a existência de um cessar-fogo, e ainda se os recursos financeiros eram suficientes para manter a estrutura

necessária. Esse fato trouxe ainda mais dificuldade para a ação da comunidade internacional no conflito (NIOD, 2002).

Em fevereiro de 1994, após dois ataques a civis em Sarajevo pelos bósnios sérvios, existiu um intenso debate acerca de uma ação mais efetiva por parte da UNPROFOR, com a autorização do suporte aéreo oferecido pela OTAN, sobretudo por parte da França, Reino Unido e Estados Unidos. No entanto, o Comandante da UNPROFOR se opôs a essa abordagem, afirmando que essa ação poderia levar as Nações Unidas à guerra, e propôs reunir ambas as partes para uma negociação acerca de quatro pontos – o estabelecimento do cessar-fogo, a retirada das armas pesadas para uma distância de 20km, o posicionamento da UNPROFOR na linha de confronto e o estabelecimento de uma comissão conjunta para a revisão do acordo. Os sérvios aceitaram imediatamente o acordo pela ameaça dos ataques aéreos da OTAN, segundo a opinião do Comandante da UNPROFOR, e os bósnios também concordaram com um pouco mais de relutância. A retirada das armas foi realizada em sua maioria pelas partes, o que ajudou a diminuir o número de confrontos na região (UNITED NATIONS, 1999).

Em março, foi negociado um acordo acerca da liberdade de movimento em torno de Sarajevo, em que algumas rotas seriam abertas para a circulação controlada de civis de ambos os lados, o que implicou em uma ação mais efetiva da ajuda humanitária (Ibid.). Com o estabelecimento de Sarajevo como uma zona de exclusão, a UNPROFOR aumentou gradativamente a sua presença do lado sérvio do conflito. Os bósnios sérvios também concordaram com a abertura do aeroporto de Tuzla para propósitos humanitários. Além disso, em Srebrenica as tropas holandesas assumiram o posto no lugar dos canadenses, após intensas negociações.

A resolução 900 (1994) fez um apelo do Conselho de Segurança a todas as partes do conflito para cooperar com a manutenção do cessar-fogo e permitir a circulação dos civis e da ajuda humanitária. Além disso, o Conselho trouxe uma demanda ao Secretário-Geral de verificar a viabilidade do regime de zonas de segurança cobrir outros três enclaves – Maglaj, Mostar e Vitez. Essa opção foi rejeitada por Boutros-Ghali, que observou o sucesso das zonas de segurança como dependente do grau de comprometimento das partes e, ainda, afirmou que embora a UNPROFOR teria salvo vidas com a sua presença das zonas de segurança, não seria possível afirmar que tais regiões seriam totalmente seguras. Ademais, em um segundo relatório, o Secretário-Geral declarou que as zonas de segurança estariam sendo utilizadas

pelos bósníacos como áreas de treinamento militar, o que atrairia de fato a retaliação dos sérvios, e reforçou a ideia de que ambas as partes deveriam ser desmilitarizadas.

Na resolução 908 (1994), o mandato da UNPROFOR foi estendido por outros seis meses com o aumento de 3.500 tropas. Já na resolução 914 (1994), foi autorizado o aumento de 6.550 tropas, além de um incremento na equipe de observadores e monitores civis.

No entanto, os acordos realizados refletiam em pouca melhora na situação em campo, pois os compromissos com o cessar-fogo não chegavam a ser cumpridos. Mediante a intensificação dos bombardeios na região de Gorazde, considerada zona de segurança, a OTAN foi autorizada a bombardear as unidades sérvias na região, o que gerou o descontentamento e a ameaça por parte do General Mladic. As discussões acerca de como responder às investidas sérvias se colocavam em direções opostas. Enquanto parte defendia a estratégia de ação psicológica ao invés de ação militar, com a oferta da independência dos sérvios, ou a suspensão das sanções contra eles, outra parte, incluindo o Secretário-Geral, propunha a adoção de medidas mais restritivas para a proteção das zonas de segurança. Assim, o Secretário-Geral solicitou à OTAN o uso de ataques aéreos, quando requisitado, contra bombardeios e artilharias em tais regiões. Com isso, o Conselho Segurança solicitou à OTAN o uso de ataques aéreos para a proteção de civis em todas as cidades consideradas zonas de segurança – Gorazde, Tuzla, Zepa, Bihac e Srebrenica, e emitiu a resolução 913 (1994), em que condenava os ataques em Gorazde e solicitava aos bósnios a retirada de suas tropas e armamentos para um perímetro distante da cidade, de modo a garantir a segurança dos civis. Nesta mesma resolução, o Conselho de Segurança estabelece limites claros também aos bósníacos, determinando o fim de qualquer ação provocativa de dentro ou acerca da região das zonas de segurança. Em decorrência da resolução, um acordo de cessar-fogo foi novamente proposto entre as partes, mas não demarcou a presença dos sérvios em Gorazde de forma clara, o que posteriormente resultou na dificuldade da UNPROFOR em determinar a origem dos ataques nas zonas de segurança (UNITED NATIONS, 1999).

Em maio de 1994, Boutros-Ghali fez uma análise crítica da implementação das zonas de segurança dentro da UNPROFOR a partir de um relatório dirigido ao Conselho de Segurança. Três pontos de atenção em relação às zonas de segurança foram apontados por ele: o objetivo das zonas de segurança deveria ser a proteção de civis, e não de territórios, e a UNPROFOR, dentro dessas áreas, não deveria se tornar parte do conflito; a implementação das zonas de segurança deveria reforçar os mandatos do Conselho de Segurança, e não

enfraquecê-los, ou seja, deveria permitir a chegada da assistência humanitária e contribuir de fato com os acordos de cessar-fogo; o mandato da força deveria levar em consideração as limitações de recursos e as prioridades conflitantes no curso do conflito. Assim, o Secretário Geral indicou algumas ações a serem tomadas para que a UNPROFOR obtivesse sucesso em seu mandato de proteção das zonas de segurança: a missão da UNPROFOR acerca das zonas de segurança deveria ser claramente definida, o território de tais áreas deveria ser delimitado de forma declarada, zonas de segurança deveriam ser respeitadas, e a completa liberdade de circulação deveria ser assegurada para propósitos humanitários. Neste relatório, Boutros-Ghali admitiu que as zonas de segurança não deveriam ser soluções de longo prazo na Bósnia, pois o conflito demandaria um processo decisório de cunho político e territorial. Na visão dele, as zonas de segurança seriam mecanismos temporários para a proteção da população vulnerável que contribuiriam com o processo de paz, não devendo agir na direção contrária do fim do conflito. No entanto, o Conselho de Segurança, envolvido por opiniões distintas acerca do relatório, não respondeu formalmente às propostas de ajuste ou preocupações sobre as zonas de segurança apontadas por Boutros-Ghali (UNITED NATIONS, 1999).

No mês de junho, as partes se reuniram novamente para uma tentativa de acordo e, após três rodadas de negociação, se comprometeram a não traçarem ofensivas militares ou agirem de forma provocativa por um mês. Ainda que houvesse o compromisso formal, uma vez mais a realidade em campo não refletia este compromisso, pois a conquista de territórios por parte dos bósnios sérvios e a dificuldade de acesso dos comboios de ajuda humanitária permaneciam. Este acordo foi quebrado formalmente em agosto do mesmo ano (NIOD, 2002).

Nesse período, um novo plano foi pensado pelo chamado “Grupo de Contato”, composto por representantes da França, Alemanha, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos. O plano, apresentado em julho de 1994, trazia a divisão territorial entre uma Federação Bôsníaca-Croata com 51% e uma administração sérvia com 49%. A rejeição do plano pelos sérvios resultou no aumento das operações militares na região. Novamente discussões foram levantadas no sentido do uso da força pela UNPROFOR e prevaleceu a visão do Comandante da missão, que argumentava contra uma investida mais forte por parte da ONU, tendo em vista as possibilidades de retaliação dos sérvios e o risco de se envolver no conflito (UNITED NATIONS, 1999).

Em setembro, com a resolução 943 (1994), o Conselho de Segurança determinou que as fronteiras entre Sérvia e Montenegro e a Bósnia deveriam permanecer fechadas em troca da suspensão do embargo econômico na Sérvia. Na época, Boutros-Ghali havia ressaltado a possibilidade de intensificação do conflito na Bósnia dadas as limitações da UNPROFOR, pois seus apontamentos no relatório de maio do mesmo ano pouco haviam sido discutidos e implementados, o processo de desmilitarização tinha falhas que tornavam as forças vulneráveis a ataques e a permanência das zonas de segurança, sobretudo em Gorazde e Sarajevo, possuíam gastos significativos e não teriam condições de se manter sem uma definição de fim do conflito. Dessa forma, o Secretário Geral criticou a natureza da UNPROFOR, formada por tropas altamente dispersas e com armamentos muito leves, que não havia sido treinada, equipada e enviada para ser de fato combatente. Ao final de setembro, por meio da resolução 947 (1994), o Conselho de Segurança estendeu mais uma vez o mandato da UNPROFOR até 31 de março de 1995, reiterando as partes e Estados-membro sobre a necessidade do compromisso com o fim das hostilidades para a plena implementação de suas ações designadas (NIOD, 2002).

Ao final de 1994, observa-se um esforço intenso da comunidade internacional para estabilizar a situação e, assim, um novo acordo de cessar-fogo foi proposto para as partes e assinado em 23 de dezembro. Além disso, um segundo acordo que visava o compromisso em cessar as hostilidades entre bósnios sérvios e bosníacos também foi assinado em 31 de dezembro. Com isso, há uma situação de melhora na Bósnia com a chegada da ajuda humanitária e a abertura das rotas entre as zonas de segurança. No entanto, os conflitos permaneciam em algumas regiões, como no sul do país e em Srebrenica. Esse momento de negociação entre as partes é explicado por uma mudança na balança militar-estratégica entre as forças do conflito, de acordo com o relatório da Holanda sobre a queda de Srebrenica (2002). Por parte dos bosníacos, foi criada uma Federação Croata-Muçulmana, que reforçou as tropas e garantiu um fôlego ao exército com mão de obra, treinamento e equipamento. Já no caso dos sérvios, o extenso período de conflito resultou em desgaste das forças, beirando uma situação de esgotamento.

Em 31 de março de 1995, o Conselho de Segurança decide reestruturar a UNPROFOR, de modo a dividi-la em três operações – na Croácia, na Bósnia e Herzegovina e na Macedônia, com mandato estendido até 30 de novembro. Esse novo formado foi denominado *United Nations Peace Forces* (UNPF), com sede em Zagreb e sob o comando do

representante do Secretário-Geral Yasushi Akashi. Sob sua autoridade, estava o Comandante da missão, que exercia comando sob os elementos militares das três operações. A operação na Bósnia e Herzegovina tinha sua sede em Sarajevo e manteve o nome de UNPROFOR, e o seu Comandante passou a reportar suas ações diretamente para seus superiores em Zagreb (UNITED NATIONS, 1999).

Em meados de 1995, era possível observar que a causa do problema da UNPROFOR era a existência de conflito constante e, portanto, o insucesso das repetidas negociações de cessar fogo. Além disso, existiam tentativas de envolver a UNPROFOR nas partes do conflito e influenciar o cumprimento de seu mandato. Ambas as partes usavam a UNPROFOR como “escudo”, aproximando suas tropas do posicionamento de observação da ONU, o que implicava em riscos para a própria missão e também para a população. Para reduzir o risco iminente, Boutros-Ghali sugeriu que as tropas alocadas nos enclaves a leste deveriam ser substituídas por observadores da ONU e monitoramento aéreo, pois acreditava que as forças aéreas poderiam conter os bósnios sérvios e o risco para a missão seria minimizado. Para o Secretário-Geral, a missão havia atingido o seu limite e não poderia permanecer dessa forma (NIOD, 2002).

A UNPROFOR, então, pôs um ultimato aos sérvios bósnios e aos bosníacos, exigindo a sua desmilitarização sob ameaça de ataque aéreo. Os bósnios não respeitaram o prazo do ultimato, bem como entenderam que o uso do espaço aéreo pelas forças da missão implicariam em um risco alto contra a população. Assim sendo, em 25 de maio a OTAN realizou um ataque aéreo no território sérvio, em um local escolhido para minimizar os efeitos não intencionais da ação. No entanto, os sérvios bósnios responderam a esse ataque sitiando os pontos de coleta das armas sob responsabilidade da missão e disparando contra todas as zonas de segurança, exceto Zepa. Com isso, a OTAN se sentiu obrigada a responder por tal retaliação e, assim, eclodiu um confronto direto com a operação de paz. Além disso, os sérvios tomam uma centena de tropas da UNPROFOR como reféns e os usam de escudo mediante os ataques em Sarajevo (UNITED NATIONS, 1999).

Mediante tal situação, Boutros-Ghali afirmou em seu relatório ao Conselho de Segurança que o argumento de alguns atores de que esse cenário seria consequência da incapacidade da UNPROFOR impor o seu propósito à comunidade internacional estaria incorreto. Em sua opinião, a situação seria consequência do descumprimento das obrigações pelas partes do conflito. Ademais, o Secretário-Geral refutou o argumento de que a

UNPROFOR haveria falhado em sua tarefa de dar fim ao conflito ou aderir uma das partes, uma vez que não seria este o propósito de seu mandato, mas sim mitigar as consequências do conflito e criar as condições necessárias para as negociações. Assim, em sua visão, foi a falta de diálogo, acordo e cumprimento dos acordos entre as partes que resultou na eclosão do conflito direto e o risco de proteção à missão e aos civis. Boutros-Ghali também justificou a não aplicação da força na Bósnia, afirmando que, em sua visão, esta deveria ser utilizada apenas em legítima defesa por questões de restrição do mandato, por questões práticas, com o risco de retaliação das partes do conflito, e por uma questão de princípio (Ibid.). Além disso, avaliando as circunstâncias, Boutros-Ghali chegou à conclusão de que a melhor alternativa para a missão seria estender seu mandato incorporando tarefas estritamente relacionadas ao seu papel como uma força de paz da ONU, excluindo-se a possibilidade de uso da força. Para ele, a alternativa viável seria a retirada das tropas dos enclaves, uma vez que a prioridade no momento deveria ser a proteção das tropas da ONU (NIOD, 2002). No entanto, o relatório gerou a divisão de opiniões dentro do Conselho de Segurança e, uma vez mais, não houve resposta ao Secretário-Geral acerca de suas preocupações e sugestões (UNITED NATIONS, 1999).

Em junho, em resposta a uma tentativa dos bosníacos de retomarem Sarajevo, os bósnios decidiram proibir a circulação da ajuda humanitária na região, e a UNPROFOR e a UNHCR propõem um plano para o transporte dos insumos contra a decisão dos sérvios, o que foi rejeitado pelo Comandante inicialmente, mas, diante da grave situação da população, concordou com a proposta. Os comboios humanitários passam a atravessar as rotas sob fogo cruzado com os sérvios, o que obrigou a UNPROFOR a utilizar a força e responder aos ataques com armas leves e pesadas (Ibid.).

Uma das alternativas que seria discutida pelos Estados-membro foi a criação de uma Força de Rápida Reação (*Rapid Reaction Force*, tradução nossa), sobretudo nos meses de junho e julho. Adeptos dessa ideia, França e Reino Unido reforçaram suas tropas mediante os bombardeios da OTAN em território sérvio. Contudo, embora fosse uma alternativa dentro de uma visão geral do conflito, essa ação pouco teria efeito para as zonas de segurança, sobretudo em Srebrenica. Em 6 de julho, data do ataque sérvio a Srebrenica, o Secretário-Geral decidiu utilizar esta estrutura para dar suporte a UNPROFOR no que diz respeito a cumprir o mandato enquanto operação de manutenção da paz, sem qualquer previsão de ação excedente a esse escopo (Ibid.).

Com os ataques a Srebrenica, a comunidade internacional se mobilizou com ações mais efetivas para a resolução do conflito e intensas negociações foram travadas com os representantes dos sérvios. No entanto, Zepa também foi atacada pelos sérvios em seguida de Srebrenica. Uma série de quatro negociações foi conduzida em Sarajevo entre os bosníacos, os sérvios e a UNPROFOR para solucionar a situação em Zepa, envolvendo a troca de prisioneiros e o monitoramento do transporte dos civis de Zepa a Kladanj. Mediante o conflito em Zepa, que posteriormente se transferiu para Bihac, os bosníacos solicitaram o auxílio do governo croata com a “Operação Tempestade”. Essa foi a maior investida contra o exército sérvio no território sérvio de Krajina, na Croácia, e a chamada “República Srpska Krajina” foi amplamente destruída. Com isso, as forças bosníacas iniciaram uma ofensiva em território bósnio (Ibid.).

A conferência para a resolução do conflito da Bósnia foi agendada para 21 de julho em Londres, com a presença dos ministros das Relações Exteriores e ministros da Defesa dos Estados-membro, bem como representantes do Conselho de Segurança, Secretário-Geral, União Europeia e OTAN. Com a preocupação de um ataque iminente a Gorazde, as estratégias adotadas a partir da conferência foram a autorização do uso de ataques aéreos para proteger a região, bem como Sarajevo, Tuzla e Bihac, e o Secretário-Geral delegou a autoridade necessária para gerenciar tais ataques ao Comandante da UNPF (Ibid.).

Em agosto de 1995, os sérvios atacaram Sarajevo, resultando na morte principalmente de civis. Esse fato instigou a tomada de decisão do Comandante da UNPROFOR acerca dos ataques aéreos, de modo a tentar neutralizar a ação dos sérvios. A operação da OTAN, de nominada *Operation Deliberate Force*, teve início no dia 30 de agosto. O Comandante da UNPROFOR escrever a Mladic propondo três condições para cessar os ataques: o fim de todos os ataques e ameaças do exército sérvio às zonas de segurança, a retirada das armas pesadas do exército sérvio para uma zona 20km distante de Sarajevo, o fim das hostilidades no país. Mediante a ofensiva por parte da OTAN e, sobretudo, por parte dos croatas, Mladic admite que a República Srpska estaria se tornando vulnerável e, assim, sugere iniciar o processo de paz (Ibid.).

O primeiro documento do processo de paz, liderado pelos Estados Unidos, foi um Acordo de Princípios Básicos assinado pelos ministros das Relações Exteriores da Bosnia e Herzegovina, Croácia e Iugoslávia, estabelecendo que a proporção 51:49 seria adotada para uma proposta territorial. Em 21 de setembro, o suporte aéreo da OTAN encerrou suas

atividades com cerca de 3.000 disparos e mais de 60 alvos atingidos. Com o fim do conflito próximo, o Secretário-Geral escreveu ao Conselho de Segurança solicitando o fim da UNPROFOR. Enquanto até julho os sérvios controlavam cerca de 70% do território, em setembro esse número caiu para 49%. Além disso, aproximadamente 90.000 sérvios foram considerados deslocados com o encerramento da guerra (Ibid.).

No período de 11 de outubro a 15 de dezembro, a UNPROFOR monitorou o cessar-fogo e tomou medidas para desarmar as partes do conflito. Nesse período, não houve ameaça ao cessar-fogo e a estabilidade retornou ao país. Em 1º de novembro, as negociações de um acordo de paz tiveram lugar em Dayton, nos Estados Unidos, com a participação do Grupo de Contato e da União Europeia. Em 21 de novembro, o Acordo de Dayton foi assinado entre as cinco partes – República da Croácia, República Federativa da Iugoslávia, República da Bósnia e Herzegovina, Federação da Bósnia e Herzegovina e bósnios sérvios. Com isso, a transferência de autoridade foi concedida à OTAN para a condução do processo de paz e, assim, o mandato da UNPROFOR foi finalizado na Bósnia e Herzegovina (Ibid.).

4.3 O desfecho da UNPROFOR: a queda de Srebrenica

Srebrenica é uma região situada no leste da Bósnia, próximo da fronteira com a Sérvia, cuja população antes do conflito era de 37.000 pessoas, sendo composta em mais de 70% por bosníacos e em 25% por sérvios. Pode-se afirmar que a “consciência étnica” de Srebrenica passou a se desenvolver a partir da década de 80, com a eclosão dos movimentos separatistas, e a orientação política da população passou a ser pautada pela influência dos grandes centros, que para os sérvios era Belgrado e, para os bosníacos, Sarajevo. No início do conflito da Bósnia em 1991, apesar da maioria bosníaca, Srebrenica se tornou um espaço para as tropas paramilitares sérvias, que expulsaram a população local e cometeram sérios abusos contra eles, incluindo tratamentos desumanos e execuções sumárias. Em abril de 1992, os sérvios deram aos bosníacos um ultimato acerca de sua permanência na região, exigindo a desmilitarização das tropas. Após a passagem do prazo, iniciaram ataques e bombardeios em Srebrenica, o que gerou um movimento de deslocamento da população para as áreas montanhosas (NIOD, 2002).

Posteriormente, ainda no mesmo ano, as forças bosníacas, compostas por diversos grupos, tomaram o controle da cidade, ainda que sem uma estrutura militar estabelecida. Durante esse período, os bosníacos avançaram na conquista de mais território com estratégia de limpeza étnica semelhante à dos sérvios e estima-se que mais de 1.300 pessoas foram mortas nessa ação. No início de 1993, o território bosníaco nos arredores de Srebrenica alcançava 900 km², incluindo Zepa, Cerska e Kravika, três outros enclaves²⁸. No entanto, apesar da expansão, o fato de Srebrenica não possuir vínculo com o governo central bosníaco, localizado a oeste, implicou no isolamento e vulnerabilidade da região a ataques sérvios. Em março de 1993, os sérvios contra-atacaram estes enclaves, de modo a concentrar em um território de apenas 150m² 60.000 bosníacos, além de separar Zepa de Srebrenica e estabelecer um corredor entre os dois enclaves, isolando a última (UNITED NATIONS, 1999). O objetivo dos sérvios neste contra-ataque foi evitar que a região leste da Bósnia ficasse sob o domínio dos muçulmanos, conforme previsto pelo Plano Vance-Owen (NIOD, 2002).

Em outubro de 1992, o chefe do DPKO, Morillon, juntamente com uma equipe da UNHCR e da organização Médicos sem Fronteiras (MSF), viajou até Srebrenica para averiguar a situação e encontraram uma região com a infraestrutura totalmente comprometida, incluindo a falta de fornecimento de água e energia, além da grande quantidade de refugiados bosníacos. Assim, Morillon entendeu que suas tarefas incluíam a criação de condições para a implementação do plano e o suporte à ajuda humanitária, que envolveriam ações essenciais para conter uma nova limpeza étnica em Srebrenica. Na ocasião, ao tentar deixar a cidade, uma multidão de refugiados, sobretudo mulheres, implorou por proteção contra os sérvios e pela chegada da ajuda humanitária, e Morillon manifestou o compromisso de proteção e não abandono da população, declarando-a uma zona de segurança. O dirigente também demandou aos sérvios a permissão para que a população fosse evacuada e fez um acordo com os combatentes. A partir de então, a UNHCR iniciou uma ação de transportar a população deslocada para áreas mais seguras, como Tuzla, cidade com governo estabelecido, com o apoio dos sérvios. Aos olhos de Morillon, sua declaração não teria tanto impacto porque Srebrenica era parte da região dominada pelos bosníacos e deveria permanecer sob comando deles, de acordo com o Plano Vance-Owen. No entanto, esse fato suscitou a crítica de muitos atores relevantes, como a ONU e os Estados-parte, e ainda prejudicou a ação da UNHCR para a retirada dos refugiados. Alguns dias após a chegada do primeiro comboio de ajuda

humanitária, o presidente da Bósnia, Izetbegovic, declarou seu temor acerca de uma possível queda de Srebrenica, fato que levaria a execuções em massa da população civil de bosníacos pelos sérvios. Essa declaração implicou na permanência das tropas da UNPROFOR na região, mesmo após a chegada da ajuda humanitária (NIOD, 2002).

Em meados de março de 1993, Morillon negociou um cessar-fogo com os sérvios e a evacuação de todos os bosníacos que assim desejassem, sob a condição de se desarmarem. Com isso, insumos médicos e alimentares chegam a Srebrenica e aproximadamente 2.300 refugiados muçulmanos decidiram deixar a região e se mover para Tuzla, sobretudo mulheres e crianças. Com a quantidade excessiva da população, o pânico e a multidão tomaram conta da cidade, situação que resultou em mortes e, um mês após, na proibição da evacuação dos habitantes pelos bosníacos, que acreditavam na retirada da população como a continuação da limpeza étnica realizada pelos sérvios. De modo a evitar a posição dos bosníacos contra a vontade dos refugiados em deixar Srebrenica, a UNPROFOR decidiu reforçar as tropas na cidade alocando 150 canadenses, com o objetivo de conter possíveis ataques sérvios. Na época, as discussões na liderança das missões de paz apontavam para o fato de que, caso o aumento da presença da UNPROFOR na região ou a garantia de ajuda humanitária não trouxessem uma solução para a situação, apenas uma evacuação em massa garantiria a proteção dos civis. Além disso, tendo em vista a declaração de Morillon, este foi substituído um mês depois a pedido do governo francês (NIOD, 2002).

A situação de Srebrenica piorou a partir da negativa do plano Vance-Owen pelo parlamento sérvio, em abril de 1993, e a expectativa da imprensa era que a cidade fosse tomada pelos sérvios a qualquer momento. Assim, a iminência da queda de Srebrenica resultou na resolução 819 do Conselho de Segurança (1993), em que declarou o enclave oficialmente como zona de segurança e determinou que a UNPROFOR fosse encarregada da situação humanitária na região. De acordo com o relatório oficial da Holanda sobre Srebrenica (2002), até então havia uma proposição discutida pelos Estados-membro em transformar as zonas de segurança (*safe areas*) em refúgios (*safe heavens*), conceito que implicaria na garantia de proteção total da região, ou seja, cerca de 15.000 tropas, de acordo com o estudo realizado e apresentado a Boutros-Ghali. Contudo, com a resolução 819, esse tema deixou de ser pautado e a ideia de zonas de segurança passou a ser entendida como área livre de qualquer ataque armado ou ação hostil, tendo em vista a impossibilidade da ONU fornecer a quantidade necessária de recursos para assegurar as condições de um refúgio.

Nesse caso, de acordo com o relatório, a proteção total deixou de ser garantida e, em seu lugar, apenas um certo grau de segurança. Nesse contexto, um novo acordo de cessar-fogo foi negociado juntamente com a proposta da presença de tropas canadenses, a evacuação da população ferida por aeronaves e a livre-circulação da UNPROFOR sob a condição de desmilitarização dos bósnios. Esse acordo foi assinado em 18 de abril. Além disso, o Conselho de Segurança concordou em endurecer as sanções impostas à Iugoslávia a menos que houvesse aceitação do plano Vance-Owen por parte dos bósnios com a resolução 820 (1993). Com isso, discussões foram conduzidas com os representantes da Iugoslávia, Sérvia e Montenegro. Nesse âmbito, Owen deixou claro não aceitar a ideia de um corredor na área norte da Bósnia, mas concordou com a concessão do caminho entre duas cidades pertencentes a essa área, desde que sob supervisão da ONU e com a condição da desmilitarização das forças na região. Além disso, Owen garantiu que apenas as tropas da UNPROFOR deveriam circular nas áreas sérvias dominadas pelos croatas ou bósnios. No mesmo mês, as tropas canadenses chegaram em Srebrenica portando armas consideradas leves com o objetivo de supervisionar o processo de desmilitarização dos bósnios, sob ameaça do acordo não ser cumprido caso o prazo de rendição das armas não fosse atendido (NIOD, 2002).

No final de abril, uma equipe foi enviada pelo Conselho de Segurança à Srebrenica para verificar a situação local e concluiu que se tratava de uma “prisão a céu aberto”. Os representantes relataram que a grave situação na região demandava uma ação mais efetiva por parte da UNPROFOR, pois um processo de genocídio em ritmo moderado estava sendo executado pelos bósnios sérvios na região (UNITED NATIONS, 1999). Ainda assim, os especialistas recomendaram que o conceito de zona de segurança fosse estendido a outros enclaves, especialmente Gorazde, Zepa e Tuzla, decisão que se concretizou com a resolução 824 (1993) do Conselho de Segurança. Nesse momento, ainda que houvesse Estados-membro a favor dessa resolução, poucos se dispuseram com tropas ou estrutura para dar suporte à UNPROFOR, por isso a ONU determinou que alocaria de 20 a 30 tropas por enclave como um “símbolo de envolvimento da ONU em assegurar o bem-estar da população envolvida” (NIOD, 2002).

No caso de Srebrenica, as tropas canadenses permaneceram na região até a chegada do batalhão holandês em 1994, pois havia uma resistência dos Estados-parte em permitirem a alocação de seus exércitos nas zonas de segurança. Entretanto, apesar das dificuldades políticas relacionadas à alocação das tropas, o Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de

Srebrenica (1999) apontou que os níveis de força disponíveis na região eram considerados razoáveis, dentro da “opção leve” prevista pelo Secretário-Geral em seu relatório, quando menciona a necessidade de 34.000 tropas em detrimento da oferta real de apenas 7.600. Neste caso, a UNPROFOR declarou em seus relatórios que o batalhão canadense era suficiente para assegurar as tarefas previstas dentro do enclave (UNITED NATIONS, 1999).

No início de maio de 1994, um novo acordo entre bósnios sérvios e bosníacos foi assinado sob os termos de que as forças bosníacas de dentro do enclave deveriam se desmilitarizar ao passo que as unidades militares dos sérvios que ameaçassem a região deveriam se retirar. Este acordo, ao contrário do documento assinado em abril, atribuiu claramente Srebrenica como uma zona desmilitarizada. Apesar de todos os esforços realizados pelo Conselho de Segurança, havia pouco consenso de que os bósnios cumpririam as determinações da comunidade internacional, que, no caso, se referia às condições para o estabelecimento da zonas de segurança, e ainda de que a UNPROFOR conseguiria de fato cumprir seu mandato, sobretudo no que dizia respeito a possibilitar a chegada da ajuda humanitária na região. Ademais, existia uma preocupação real acerca da segurança dos próprios capacetes azuis, tendo em vista a ameaça de violência por parte dos bósnios e dos bosníacos em Srebrenica (NIOD, 2002).

Paralelo às negociações do conflito e às decisões do Conselho de Segurança, havia um debate acerca da disposição das tropas dos Estados-membro da ONU para o conflito. Na época, a Holanda ofereceu um contingente composto por uma unidade logística, com o objetivo de incentivar os demais membros da União Europeia a contribuir com as forças e, posteriormente, ainda que não fosse consenso entre os atores domésticos, fez a oferta de um batalhão aéreo para as zonas de segurança composto por tropas e veículos. Em outubro, Boutros-Ghali aceitou a proposta da Holanda com a previsão de chegada das tropas no início de 1994. A localização das tropas propostas pela Holanda foi motivo de intensas discussões e, embora os holandeses estivessem relutantes quanto à possibilidade de Srebrenica, com a chegada das tropas na ex-Iugoslávia, o batalhão holandês, denominado *Dutchbat*, passou ao controle operacional da UNPROFOR e foi alocado para o enclave, em substituição às tropas canadenses. Na época, a Holanda não impôs condições para o estabelecimento do *Dutchbat* e considerou a possibilidade de alocação em Srebrenica e Zepa (NIOD, 2002).

Em termos processuais, o governo holandês transferiu o controle operacional do *Dutchbat* à UNPROFOR. Assim como outros Estados-membro contribuintes, a Holanda

manteve a responsabilidade pela equipe e administração, mesmo nos casos em que a aplicação das regras da UNPROFOR fosse aplicada, como retirada das tropas, violações aos regramentos da missão, repatriação por razões médicas, sociais ou disciplinares, dentre outros. O comandante do contingente holandês na ex-Iugoslavia deveria ser responsável por monitorar e aplicar as regras, que foram publicadas também pelo governo holandês em 1994. Ademais, na cadeia de comando o batalhão holandês ocupou o nível quatro, em que se exigiam tarefas operacionais. Dentro dessa estrutura, o *Dutchbat* deveria operar como uma unidade independente com seus próprios arranjos logísticos e de suprimentos, exceto combustível. Do ponto de vista organizacional, o batalhão deveria responder à UNPROFOR e ao exército holandês (Ibid.).

O *Dutchbat* era composto por uma sede, duas tropas de infantaria, um pelotão de reconhecimento, dois pelotões de segurança, um pelotão de engenharia, um destacamento do Comando de Descarte de Artilharia Explosiva e duas equipes de controle aéreo, reunindo cerca de 600 soldados, sendo que metade era alocada nas tropas de infantaria. A sede o batalhão ficava em Potocari, uma vila localizada a seis quilômetros da cidade de Srebrenica e a menos de dois quilômetros da Linha Morillon, linha fronteira negociada entre abril e maio de 1993, que determinou a região como zona de segurança. Uma tropa de infantaria era localizada nesta sede e em mais cinco postos de observação ao norte do enclave, enquanto a outra tropa se localizava em Srebrenica junto com três postos de observação na parte sul do enclave. Estes oito postos de observação cobriam parte das fronteiras do enclave, mas existiam pontos descobertos em diversas áreas, sobretudo na porção oeste do perímetro. Tais postos eram compostos por uma média de sete soldados equipados com um armamento pessoal e uma arma antitanque, considerados leves, e não possuíam barreiras de defesa, sendo identificados com as cores e a bandeira das Nações Unidas. Além do *Dutchbat*, a presença da ONU em Srebrenica era limitada a três observadores militares e três oficiais da comissão conjunta, que observava o cumprimento dos acordos. Além disso, a UNHCR mantinha um escritório, mas após 1995 passou a apenas recrutar agentes locais, havia a presença da ONG Médicos sem Fronteiras (MSF) e um projeto do governo sueco para pessoas deslocadas (UNITED NATIONS, 1999).

De 1993 a 1995, nenhuma ação efetiva foi tomada pelas partes para conquistar territórios em Srebrenica, apesar de haver hostilidades constantes nas fronteiras do enclave, bem como ataques com armas leves e disparos contra as tropas bosníacas que se moviam com

frequência entre Srebrenica e Zepa. Desse ponto de vista, Srebrenica era considerada uma região de pouca instabilidade, o que resultou em sua pouca visibilidade, como uma área afastada dos grandes centros de Zagreb e Sarajevo. Nesse sentido, as tropas holandesas eram vistas pela comunidade internacional como de importância secundária, em termos operacionais e logísticos, bem como os pequenos conflitos entre sérvios e bosníacos tinha pouca atenção (Ibid.).

No início de 1995, apesar dos esforços para assinatura do cessar-fogo e acordo para evitar ações hostis entre as partes do conflito, a situação em Srebrenica era de instabilidade. Os sérvios estabeleceram novas posições nas linhas cobertas pela UNPROFOR e os bosníacos demandavam uma resposta por parte das tropas da ONU, sob a ameaça de restringir seu acesso ao enclave. Em fevereiro, os bósnios passaram a restringir novamente o acesso da ajuda humanitária na região, bem como o abastecimento de combustíveis (NIOD, 2002). Em maio de 1995, a partir do fim do acordo de cessar-fogo entre as partes, a permanência e efetiva atuação da UNPROFOR em Srebrenica se complicou, pois, juntamente com Zepa, esta zona de segurança passou a ser considerada como unidade semi-operacional devido à falta de combustível das tropas e sua não circulação na região. Outrossim, as forças do exército bósnio sérvio passaram a constituir o maior problema da missão, uma vez que passaram a considerar as tropas da ONU como seus oponentes. No caso dos bosníacos, as forças tinham a expectativa de que a UNPROFOR se tornasse sua protetora no conflito, complicando a posição de distanciamento das tropas da ONU do interesse das partes. No entanto, a grande preocupação das Nações Unidas foi o recomeço das hostilidades entre as partes, que seguia um padrão de ação, partindo da ofensiva bosníaca, na tentativa de reconquistar territórios, à resposta desproporcional dos sérvios. Neste momento, a falta de estruturação do exército bósnio resultava na dificuldade de manter os territórios conquistados frente à reação dos sérvios. Apesar disso, os bosníacos ainda contavam com uma aparente proteção da UNPROFOR, pois se projetavam à mídia internacional como a parte oprimida do conflito. Essa situação pôs inevitavelmente a UNPROFOR na linha de frente do conflito, pois enquanto os sérvios entendiam a posição da ONU como favorável à proteção dos bosníacos, conforme a mídia difundia, estes contavam de fato com a sua proteção. Havia indícios deste argumento dos sérvios se mostrar plausível, pois viam as zonas de segurança, principalmente Srebrenica, como uma base das operações dos bosníacos, indo contra à tarefa da UNPROFOR de desmilitarizar a área, e se mantinham ocupados em cercar os três enclaves – Srebrenica, Zepa e Gorazde, cuja ocupação da ONU se mostrava maior do que deveria ser (NIOD, 2002).

Diante dessa situação, o Comandante da UNPROFOR na Bósnia relatou sua preocupação em relação à crise humanitária na região, demandando uma ação por parte da ONU. Naquele momento, os bósnios sérvios aplicaram a estratégia de diminuir a quantidade de recursos necessários a Srebrenica bloqueando o acesso ao enclave, de modo a contribuir com a situação semi-operacional do *Dutchbat*, além de gerar impacto na população e na ação dos bósníacos, pois a suspensão da ajuda humanitária resultava na escassez de alimentos e outros insumos. As condições de vida da população estavam ficando cada vez mais drásticas, bem como as do *Dutchbat* devido à falta também de combustível. Segundo o relatório da Holanda sobre a queda de Srebrenica (2002), essa situação implicava diretamente na motivação das tropas em campo. O Comandante da UNPROFOR, então, fez um novo apelo à ONU, afirmando que aquela situação já não era aceitável às tropas em campo, pois ninguém estaria em condições de se manter imparcial perante a ação dos bósnios sérvios (UNITED NATIONS, 1999).

Em junho de 1995, os sérvios decidiram se lançar a ofensivas na região, executando ataques contra bosníacos civis, e tomaram algumas posições estratégicas da UNPROFOR na fronteira. Em resposta, uma parte das tropas bosníacas bombardearam uma vila sob domínio sérvio a 5km de distância de Srebrenica, o que resultou em retaliação por parte dos bósnios sérvios. No início de julho, observou-se uma aparente melhora no conflito na região, com a diminuição do número de bombardeios no enclave, o que fez com que a ONU descartasse a possibilidade de um ataque iminente (UNITED NATIONS, 1999).

Em 6 de julho, o Exército Bósnio Sérvio iniciou um ataque contra Srebrenica com o objetivo inicial de separar este enclave de Zepa e reduzir sua área ao acordo original de abril de 1993. Tratou-se de um ataque surpresa na região, em que as unidades próximas do enclave deveriam agir em defesa, enquanto unidades externas trabalhariam para reduzir o território. De acordo com o Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de Srebrenica (1999), embora o ataque tenha sido comunicado à sede da missão em Sarajevo, a UNPF em Zagreb foi informada de que havia bombardeios “esporádicos” na parte sul do enclave. Com isso, ainda que naquele dia representantes dos Estados-parte da missão estivessem reunidos em Nova Iorque para discutir o papel da Força de Reação Rápida que seria implementada na Bósnia, a notícia do ocorrido em Srebrenica ainda não era de conhecimento desse nível hierárquico. Os ataques sérvios continuaram nos próximos dias, e embora houvesse o pedido de suporte aéreo por parte do Comandante da missão na região, este foi negado em duas ocasiões pelo

comando de Sarajevo. Assim, com o avanço dos sérvios, a decisão do *Dutchbat* foi de retirada das tropas dos postos de observação e posições estratégicas, tendo em vista que uma ofensiva resultaria em uma resposta ainda mais violenta por parte do exército sérvio.

Em 9 de julho, os observadores militares da região nordeste relataram a situação por meio de um relatório, afirmando que os postos de observação e a equipe da UNPROFOR haviam sido diretamente atacados, que o Comandante do *Dutchbat* havia se recusado a devolver as armas recolhidas no processo de desmilitarização aos bosníacos, e ainda que as tropas da ONU não eram capazes de controlar a situação e prever a ofensiva sérvia ao enclave. De acordo com o Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de Srebrenica (1999), documentos analisados posteriormente indicaram que os sérvios possuíam objetivos específicos quanto aos ataques a Srebrenica, mas, a partir do resultado das ofensivas, decidiram avançar por todo o território.

Em 10 de julho, o Secretário-Geral informou o Conselho de Segurança acerca da situação em Srebrenica com base no relatório de seu representante. No entanto, as informações eram parciais e imprecisas, afirmando que os ataques já haviam cessado e que não houve solicitação de suporte aéreo por parte do *Dutchbat*. Uma vez mais a situação em campo divergia das informações recebidas em Nova Iorque, pois em uma estimativa da UNHCR, havia cerca de 4.000 refugiados se deslocando para a Srebrenica e a população estava em pânico devido à quantidade excessiva de pessoas no enclave e à falência da ordem pública naquele momento. No fim do dia, o Comandante do *Dutchbat* fez contato com o General Tolimir, do exército sérvio, que ofereceu a passagem livre às equipes da ONU, ONGs e à população local, mas o Comandante se recusou a deixar o território. Posteriormente, se soube que os sérvios já haviam ultrapassado os bloqueios das tropas da ONU e que estes e os bosníacos estavam trabalhando em uma defesa conjunta (UNITED NATIONS, 1999).

Em 11 de julho, apesar do Comandante do *Dutchbat* ter acordado mais uma vez o suporte aéreo com o setor nordeste da UNPROFOR, este não ocorreu. Ao questionar o setor, este informou que não havia sido feita nenhuma solicitação formal de suporte. De acordo com o Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de Srebrenica (1999), as instruções foram dadas por telefone e não havia registro escrito oficial dessa solicitação, o que sugere que a informação se perdeu em algum lugar entre as diversas instâncias de decisão da missão. Às 11 horas deste dia, os ataques diretos às tropas da ONU tiveram início e, algum tempo depois, os sérvios tomaram a cidade de Srebrenica enfrentando pouca resistência por parte da

UNPROFOR e dos bosníacos. Os residentes da cidade passaram a se mover em massa para Potocari. É importante observar que até aquele momento três solicitações de suporte aéreo haviam sido feitas a vários níveis das cadeias de comando e, ainda, a UNPROFOR não havia tomado nenhuma ação ofensiva mediante o avanço dos sérvios.

No início da tarde, o suporte aéreo da OTAN finalmente chegou à região e iniciou uma ofensiva. Diante dos ataques da OTAN, os sérvios ameaçam bombardear Potocari, para onde os mais de 20.000 refugiados estavam se deslocando, sobretudo crianças, mulheres e idosos, onde se localizava a sede da UNPROFOR. Assim sendo, os ataques foram cessados mediante o risco de proteção às tropas da ONU e aos civis. No entanto, apenas cerca de 5.000 refugiados adentraram ao complexo da missão em Potocari devido ao espaço, e cerca de 15.000 pessoas permaneceram do lado de fora, em sua maioria mulheres, crianças e idosos. É importante notar que os homens em idade militar preferiram se mover a pé para Tuzla, cerca de 50km de distância de Srebrenica (UNITED NATIONS, 1999).

Agindo de acordo com o Comandante da UNPROFOR, o Comandante do *Dutchbat* buscou negociar um cessar-fogo com o exército sérvio, na tentativa de proteger Potocari e os postos de observação restantes, usando o argumento da possibilidade de ataques aéreos por parte da OTAN. Uma reunião foi marcada com a presença dos sérvios e do Comandante do *Dutchbat*. Nessa ocasião, o General Mladic acusou a ONU de usar os ataques aéreos contra o exército sérvio e culpou as tropas de não desarmarem os bosníacos em Srebrenica. Mladic também solicitou um novo encontro com a presença de representantes dos refugiados e autoridade civil. Neste encontro, o General se comprometeu a evacuar os feridos e garantiu trata-los de acordo com as Convenções de Genebra, também exigiu a desmilitarização dos bosníacos, sob ameaça de ataque a Potocari, e propôs um cessar fogo até a manhã do dia seguinte, quando seria realizada uma nova reunião. Em seu relatório para Zagreb, Sarajevo, Tuzla e a comissão de crise de Haia, o Comandante da UNPROFOR relatou:

Eu sou responsável [ainda] por essas pessoas e eu não estou apto a: defender essas pessoas; defender meu próprio batalhão; encontrar representantes civis da população porque as autoridades oficiais, por razões óbvias, não estão disponíveis; encontrar representantes dentre as autoridades militares, porque estes estão tentando brigar por um corredor para Tuzla e não irão se apresentar a nós por razões pessoais; forçar as tropas da ARBiH [bósníacas] a entregarem suas armas. Em minha opinião há apenas um caminho: negociar no mais alto nível, com o envolvimento do Secretário-Geral da ONU, autoridades nacionais e o Governo Sérvio e o Governo Bósnio. (UNITED NATIONS, 1999, p. 72, tradução nossa)

Pouco tempo após o início do deslocamento dos homens para Tuzla, os sérvios atacaram estes grupos com armas químicas e capturaram alguns deles para o território sérvio. Neste meio tempo, Mladic, embora sem cumprir o cessar-fogo proposto, se encontrou novamente com o Comandante do *Dutchbat* e demais representantes, se dispondo a auxiliar os 25.000 refugiados de Potocari sob a condição de cooperação com as autoridades locais civis e militares de Srebrenica e da desmilitarização dos bósnios. O general ofereceu a evacuação da população civil para Tuzla, para o território sérvio, ou para um terceiro país, ou ainda sua permanência em Srebrenica, desde que os ataques por parte dos bósnios fossem cessados e não houvesse ameaça de bombardeio aéreo por parte da OTAN. Além disso, Mladic demandou ao Comandante que reunisse todos os homens de 17 a 60 anos para que pudesse questioná-los sobre os crimes cometidos contra os sérvios. O Comandante concordou com a evacuação sob a condição de um dos homens das tropas permanecerem nos ônibus para acompanhar o transporte dos refugiados e, ao chegar de volta em Potocari, planejou inserir alguns homens bósnios em cada ônibus, sem que os sérvios percebessem (UNITED NATIONS, 1999).

Por volta das 15h00 do dia 12 de julho, os sérvios conduziram seus veículos ao enclave acompanhados por Mladic e pela mídia internacional, que registrou a entrega de água e outros suprimentos aos refugiados bósnios. Os homens de 16 a 65 anos eram separados das mulheres, crianças e idosos, que embarcavam nos ônibus. Estes homens eram direcionados para o local que ficou conhecido como “casa branca”, em frente ao complexo da UNPROFOR em Potocari. Para o Comandante do *Dutchbat*, estes homens seriam apenas questionados sob as determinações das Convenções de Genebra, por isso solicitou que fosse feita uma lista com os seus nomes. Ao final do dia, cerca de 5.000 mulheres, crianças e idosos haviam sido retirados de Potocari com destino a Kladanj e, embora tropas da ONU devessem acompanhar cada ônibus, isso não foi possível devido à rapidez com que os bósnios chegaram ao enclave, e foi designado um veículo da missão para acompanhar cada comboio. Ao final do dia, estes veículos foram sequestrados pelos bósnios, juntamente com o armamento e seus equipamentos. Os poucos homens que conseguiram embarcar nos ônibus foram separados do restante da população em determinada parte do caminho, posteriormente levados para uma região deserta e assassinados pelos sérvios. Ao final do dia, o Comandante do *Dutchbat* escreveu a Mladic solicitando o uso de helicópteros para a chegada da ajuda humanitária a Potocari, mas o general se recusou a aceitar a proposta (Ibid.).

No mesmo dia, a resolução 1004 (1995) foi aprovada pelo Conselho de Segurança em uma sessão emergencial, determinando, sob o Capítulo VII, que as forças sérvias deveriam interromper suas ofensivas e retirar-se da zona de segurança de Srebrenica, e requerendo o acesso à UNHCR e demais organizações internacionais humanitárias. Além disso, a resolução destacou que todos os recursos disponíveis deveriam ser utilizados para resgatar o status de Srebrenica como zona de segurança. A reação a esta resolução por parte dos Estados-membro refletiu o consenso de que as zonas de segurança eram ineficientes e que o conflito na Bósnia estava longe de ser mitigado pela UNPROFOR (Ibid.).

Em 13 de julho, as deportações continuaram até o final da tarde, acompanhando o mesmo fluxo do dia anterior, com a separação entre homens e mulheres e a proibição da UNPROFOR acompanhar os homens. Os homens que permaneceram em Potocari, cujo controle foi solicitado pelo Comandante do *Dutchbat*, foram direcionados a sair do complexo da missão e se apresentar aos sérvios. Ainda que o Comandante houvesse recebido notícias de tiros próximos ao complexo na noite anterior, acreditava-se que o controle feito pela UNPROFOR traria algum grau de segurança a estes bosníacos. No entanto, todos eles desapareceram após sua saída de Potocari. Ao final do dia, não havia mais homens na zona de segurança de Srebrenica, pois em sua maioria foram destinados a seguir as rotas de fuga pelas florestas dentro do território, ou foram mortos pelos sérvios ao serem encontrados nestas rotas, ou se apresentaram aos sérvios em Potocari e foram mortos, ou se apresentaram aos sérvios em Potocari e estavam aguardando seu transporte para algum dos campos de execução. Estima-se que de 4.000 a 5.000 bosníacos foram mortos na região de Bratunac após saírem de Potocari. Em 14 de julho, os sérvios continuaram separando os homens bosníacos e transportando-os para diferentes lugares, para posteriormente serem executados. Relatos evidenciam as execuções em massa e as técnicas de tortura utilizada contra estes homens (Ibid.).

É importante notar que embora as violações de direitos humanos cometidas pelos sérvios fossem investigadas posteriormente, com a criação do Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia, era possível perceber alguns sinais das ações dos sérvios. No dia 13 de julho, o general Mladic informou aos observadores da ONU que havia algumas centenas de corpos dos soldados bosníacos em determinada região do enclave, mas que sua intenção era apenas desarmar e render essas tropas. Ainda assim, o exército sérvio não permitiu a aproximação da UNPROFOR para averiguar a situação. Além disso, observadores das Nações Unidas também

descreveram ouvir da população bósníaca relatos de desaparecimento durante o trajeto até Kladanj. O representante da UNPRFOR expressou suas preocupações em uma carta datada de 13 de julho, afirmando que, a partir de relatos de desaparecimento que chegaram até ele, as Nações Unidas haviam falhado em defender a população de Srebrenica, em proteger um território desmilitarizado e, por isso, não deveriam se abster de suas obrigações a partir de então (Ibid.).

No mesmo dia, o representante do Secretário-Geral, Stoltenberg, foi indicado e recebeu instruções para conduzir as negociações do fim do conflito com os bósnios. Ele deveria negociar o retorno do regime de zonas de segurança em Srebrenica, se possível, ou ao menos manter a presença da ONU na região. Já no dia 14 de julho, o representante da União Europeia, Bildt, viajou até Belgrado para encontrar o presidente Milosevic e o general Mladic. Bildt pressionou os sérvios para garantir o acesso da UNHCR a Srebrenica, bem como propôs que as tropas do *Dutchbat* fossem livres para se retirar da região e, ainda, afirmou que a comunidade internacional não toleraria outro ataque em Gorazde. Aparentemente, Milosevic concordou com todos os apontamentos, enquanto Mladic se opôs às propostas relativas aos outros enclaves além de Srebrenica. No dia seguinte, uma comissão formada por Bildt, pelo Comandante da UNPROFOR, pelo representante do Secretário-Geral e pelo vice-presidente da Conferência para ex-Iugoslávia se encontraram com Milosevic e Mladic para reafirmar os termos do acordo, que seria mantido sob sigilo, de acordo com a proposta de Bildt. Os pontos discutidos no acordo acerca de Srebrenica foram: o acesso completo à região da UNHCR e ICRC, o acesso da Cruz Vermelha aos prisioneiros de guerra, o fornecimento de insumos a Srebrenica via três rotas – Belgrado, Ljubovija e Bratunac, a liberdade das tropas holandesas em deixar a região, a evacuação de todas as pessoas feridas de Potocari e Bratunac, bem como a presença da UNPROFOR nas regiões-chave das zonas de segurança (Ibid.).

Com a chegada do pessoal da UNHCR, ICRC, bem como outras ONGs e Estados-membro, relatos de desaparecimento forçado dos bósníacos eram narrados. A UNPF estimou que mais de 20.000 pessoas da população de Srebrenica se mantiveram desaparecidos e um relatório do MSF apontou para a existência de mais de 700 bósníacos mortos no estádio de futebol de Bratunac. No entanto, as preocupações das Nações Unidas perpassavam outros temas, como a iminência de um ataque sérvio em Zepa e o risco potencial das demais zonas de segurança, o que estimulou a realização de uma conferência internacional em Londres, no dia 21 de julho (Ibid.).

Em 16 de julho, as tropas da UNPROFOR que foram reféns dos sérvios haviam partido para a Holanda, permanecendo apenas em Srebrenica 383 soldados do *Dutchbat*, três observadores militares da ONU, seis intérpretes da UNPROFOR, dois staffs locais da UNHCR, oito membros do MSF, dois representantes dos refugiados e aproximadamente 88 habitantes. Nesse dia, um comboio da Noruega partiu de Tuzla para ajudar no transporte do *Dutchbat* para fora do território de Potocari, mas sofreu um ataque dos sérvios. A Cruz Vermelha conquistou o acesso, de fato, à região apenas em 17 e 18 de julho, sendo capaz de evacuar 65 feridos em segurança. Os outros 23 prisioneiros de guerra permaneceram nas mãos dos sérvios (Ibid.).

Em 17 de julho, os sérvios insistiram no não-cumprimento do acordo assinado em Belgrado com Milosevic e Mladic. Em 19 de julho, negociações paralelas com Mladic e Milosevic foram iniciadas pelo Comandante da UNPROFOR e também por Bildt. O Comandante da UNPROFOR e Mladic acordaram que o acesso da Cruz Vermelha a todos os locais onde os homens bosníacos foram mantidos, o acesso da UNHCR e dos comboios de ajuda humanitária a Srebrenica, a evacuação dos feridos de Potocari, a devolução das armas e equipamentos do *Dutchbat* que estavam nas mãos dos sérvios, bem como a transferência do *Dutchbat* em 21 de julho (Ibid.).

A retirada das tropas holandesas se deu após uma intensa negociação entre as Nações Unidas e o governo holandês, pois a ONU desejava que as tropas permanecessem enquanto fosse necessário prover ajuda humanitária, enquanto para a Holanda a prioridade era a segurança das tropas, que deveria prevalecer sob o fato da questão das pessoas deslocadas que ainda permaneciam em Srebrenica. Houve também uma discussão com os sérvios sobre o deslocamento dos equipamentos militares que perdurou alguns dias. Por fim, a retirada do *Dutchbat* foi determinada pelo exército bósnio sérvio por meio do acordo celebrado em 19 de julho entre a UNPROFOR e Mladic. A retirada das tropas foi vista com maus olhos pela mídia holandesa, que criticou o fato do *Dutchbat* supostamente ter priorizado a transferência de seus equipamentos do que a situação das pessoas deslocadas. Ademais, nos relatórios realizados na chegada das tropas de volta à Holanda, não houve menção às listas elaboradas para o controle dos homens bósnios que eram transportados para fora do enclave pelos sérvios, em uma tentativa de evitar informar a gravidade dos fatos (Ibid.).

Pode-se afirmar que as informações oficiais do governo holandês sobre a situação em Srebrenica falharam por não transmitir à população o que de fato havia ocorrido. O Ministro

da Defesa adquiriu uma postura de desviar a atenção da mídia para o papel desempenhado pela França, pelas Nações Unidas e pelos Estados Unidos, demonstrando a falta de cooperação e a recusa em expor e justificar os fatos (Ibid.).

Os relatórios oficiais acerca da queda de Srebrenica foram divulgados, inicialmente, no dia 20 de julho. Esse relatório, preparado por investigadores da UNPROFOR, concluiu que havia fortes argumentos para afirmar que graves violações de direitos humanos haviam sido cometidas durante a tomada de Srebrenica, incluindo assassinatos, torturas e violência sexual. Estimou-se que cerca de 3.000 bosníacos morreram no caminho entre Srebrenica e Kladanj. Já a equipe das Nações Unidas em Srebrenica submeteu um relatório ao representante do Secretário-Geral afirmando que membros do *Dutchbat* haviam presenciado abusos de direitos humanos cometidos pelos sérvios entre 11 e 13 de julho, incluindo tortura e um número limitado de execuções sumárias (Ibid.). Posteriormente, foi declaradamente aceito que o número de vítimas da queda de Srebrenica alcançou 8.000 homens bosníacos, que foram executados nas mãos do exército sérvio (ECHR, 2012).

O massacre de Srebrenica, como ficou conhecido, foi julgado pelas instâncias jurídicas internacionais e domésticas. Em março de 1993, a Bósnia e Herzegovina havia submetido uma reclamação na Corte Internacional de Justiça contra a República Federativa da Iugoslávia alegando violações à Convenção pela Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. Após o Acordo de Dayton, a República da Bósnia e Herzegovina foi substituída pela Bósnia e Herzegovina, ao passo que a Iugoslávia foi substituída inicialmente pela Sérvia e Montenegro e, posteriormente, pela Sérvia. O julgamento ocorreu em fevereiro de 2007 e afirmou que os atos de genocídio em Srebrenica haviam sido cometidos por membros do Exército dos Bósnios Sérvios, mas reiterou que tratavam-se de atos individuais da liderança do exército. No entanto, a decisão reiterou a obrigação do Estado em prevenir os atos de genocídio, afirmando que a responsabilidade incorreria da falha do Estado em tomar as medidas necessárias para prevenir o genocídio em determinado território sob sua jurisdição. Com esse argumento, a corte atribuiu a responsabilidade internacional à Sérvia.

A Câmara de Direitos Humanos para a Bósnia e Herzegovina foi uma corte doméstica criada a partir do Acordo de Direitos Humanos contido no Acordo de Paz de Dayton. Em março de 2003, a câmara proveu a decisão de 45 casos relacionados aos eventos de Srebrenica. No entanto, este órgão se julgou incompetente de jurisdição para considerar os eventos ocorridos antes de 14 de dezembro de 1995, data do Acordo de Dayton. Assim, a

câmara foi capaz apenas de ordenar à República Srpska que disponibilizasse todas as informações relevantes sobre o caso em sua posse, conduzisse uma investigação detalhada e que acertasse uma quantia em dinheiro direcionada à Fundação do Memorial e Cemitério de Srebrenica-Potocari.

A maior instância criada para julgar os crimes de guerra do conflito na ex-Iugoslávia foi o Tribunal Criminal Internacional para a ex-Iugoslávia (*International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia – ICTY*), estabelecido em 1993 com o objetivo de julgar os crimes de guerra cometidos nos conflitos na região dos Balcãs na década de 90. Constituiu a primeira corte de crimes de guerra criada pelas Nações Unidas desde o Tribunal de Nuremberg. Desde então, o tribunal julgou mais de 160 indivíduos, incluindo dirigentes de Estado, e alguns processos, como o de Mladic, ainda estão em andamento.

Em 20 de março de 1993, a Bósnia Herzegovina entrou com um processo no Registro da Corte Internacional de Justiça (CIJ) instituindo procedimentos contra a Iugoslávia. O Estado requerente argumentou, com base na Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio e as Convenções de Genebra, que a Iugoslávia havia cometido crimes de genocídio contra os cidadãos bósnios. Tais crimes haviam sido executados pelo Exército do Povo Iugoslavo e forças armadas militares e paramilitares sérvias, sob a direção, ordem e assistência do governo iugoslavo. Em 27 de fevereiro de 2007 a Corte apresentou seu veredito, não reconhecendo o Estado sérvio da responsabilidade penal do caso. Segundo o órgão, a Convenção do Genocídio seria um veículo voltado ao processo e punição de indivíduos, não cabendo, portanto, a alegação da responsabilidade penal ao Estado. A CIJ também estabeleceu que o genocídio, tal como explicitado no artigo II da Convenção de Genocídio, compreendia em “ato” e “intenção”, e ainda que existissem evidências de campos de detenção durante o conflito, não haveria certeza se tais ações foram direcionadas com o intuito de destruir o grupo. O laudo, portanto, culminou na absolvição da Sérvia pelo crime de genocídio e sua responsabilização pela não prevenção do massacre de Srebrenica, não existindo qualquer tipo de reparação instituída pelo documento.

Do ponto de vista das instâncias jurídicas internacionais e da solução de conflitos, este caso é de fato importante porque se utiliza pela primeira vez o termo genocídio em uma peça jurídica. Ademais, trata-se do primeiro caso de denúncia de um Estado por violações à Convenção de Genocídio e, em sua decorrência, é criado o Tribunal Penal para a ex-

Iugoslávia, de caráter *ad hoc*, onde mais de 100 criminosos foram julgados pelos crimes cometidos na região a partir de 1991 (ALVES, 2004).

5. A responsabilização institucional do caso de Srebrenica

Mediante a descrição dos fatos relativos ao conflito na Bósnia, à implementação da UNPROFOR e à queda de Srebrenica, este capítulo visa entender os fatores que levaram à responsabilização política e jurídica do caso. Essa responsabilização se refere à inação da ONU com a retirada da UNPROFOR, o que permitiu o massacre dos mais de 8.000 bósnios no enclave, e será tratada no âmbito institucional e multilateral. Ressalta-se que existem especificidades que contribuíram com o desfecho, como o comportamento da Holanda nas operações de paz, o papel da opinião pública doméstica holandesa, bem como a aceitação do caso pelas cortes nacionais.

Nas próximas sessões serão descritos com detalhe a posição da Holanda no caso, incluindo o seu histórico de participação nas operações de paz e a divergência entre os atores domésticos, a responsabilização política no caso no nível internacional, incluindo a extensa produção de relatórios sobre os fatos, a responsabilização penal do caso, com os argumentos utilizados nas instâncias legais, bem como os resultados produzidos e os avanços e retrocessos ao tema da responsabilização que podem ser inferidos a partir da análise do caso.

5.1 O comportamento da Holanda nas operações de paz e no caso de Srebrenica

A Holanda representou um papel preponderante no que diz respeito às ações que levaram à queda de Srebrenica, tendo em vista a presença do *Dutchbat* como unidade representante das Nações Unidas nesta zona de segurança, bem como na trajetória de responsabilização institucional do caso, pois no âmbito político a responsabilidade do Estado resultou não apenas na produção de conhecimento a partir de um relatório detalhado, mas em uma crise no governo que gerou a renúncia do Primeiro Ministro, Wim Kok, e, no âmbito jurídico, atingiu um nível de responsabilidade ainda não observado nos casos de violações de direitos humanos cometidas pelas tropas da ONU dentro das operações de paz. Sendo assim, é importante ressaltar algumas características e fatos que influenciaram as ações do Estado holandês ao longo do processo de participação e responsabilização do *Dutchbat* sobre os eventos na Bósnia.

A política externa do governo holandês é caracterizada por uma preponderância ética e moral em suas ações²⁹, aproximando-se dos direitos humanos e distanciando-se das arenas internacionais de poder. De acordo com o relatório da Holanda sobre a queda de Srebrenica (2002), essa tendência moralista gerou no governo o sentimento de fazer algo pela Bósnia, com base na ideia de que “fazer algo seria melhor do que não fazer nada” (p. 124). No entanto, essa moralidade não se projeta apenas no plano do idealismo, em detrimento do realismo, no que Weber classificaria como ética da convicção, mas também na análise da viabilidade das ações a serem tomadas no processo decisório e possíveis consequências, o que Weber denominaria ética da responsabilidade (Ibid.). Esse comportamento pode ser explicado, em termos, pela memória coletiva criada a partir da 2ª Guerra Mundial, com a ocupação alemã no território e a contribuição holandesa com a deportação de milhares de judeus, o que trouxe a reflexão acerca da passividade ou do papel ativo mediante situações como essa. De acordo com VAN DER BILT (2015), essa memória coletiva influenciou discussões sobre moralidade pública na Holanda e pode explicar sua postura de que “alguma coisa deveria ser feita” no início dos anos 90, gerando um clima em que os políticos não poderiam se manter distantes da política externa.

Quanto à participação nas missões de paz, desde a década de 50 a Holanda contribuiu com a comunidade internacional oferecendo tropas militares para as atividades de manutenção da paz e segurança. A primeira ação das Nações Unidas em que a Holanda foi envolvida foi a Guerra da Coreia e a primeira operação de paz foi a *United Nations Truce Supervisory Organization* (UNTSO), que tinha a atribuição de supervisionar o cessar-fogo entre Israel e os Estados fronteiriços em 1948. Até 1963, a Holanda teve pequena participação nas missões em que participou, que incluíam ações no Líbano, Congo, Iêmen, Índia e Paquistão. Em setembro de 1963, o então Ministro das Relações Exteriores ofereceu um contingente de 300

²⁹ De acordo com BAEHR *et al* (2002), a política externa da Holanda tem como característica o entendimento dos direitos humanos como um de seus pilares com relativa frequência. Em 1979, o governo holandês emitiu um *policy paper* acerca da relação entre sua política externa e os direitos humanos, afirmando que os direitos humanos deveriam ser analisados em conjunto com as tentativas de evitar o confronto entre Oriente e Ocidente. Ainda nesse documento, o Estado holandês afirmou que os abusos aos direitos humanos, sobretudo no que diz respeito a casos de violações sistemáticas, seria motivo de suporte total do governo para contê-los, incluindo medidas como a cessação das relações diplomáticas e a revisão das políticas comerciais. Evidência desse cenário é o engajamento na implementação de procedimentos que garantam os direitos humanos, como a participação no estabelecimento de órgãos judiciais para o Direito Criminal Internacional, com os casos dos tribunais *ad hoc* de Ruanda e da Iugoslávia, bem como a oferta de suporte para o desenvolvimento de atividades no âmbito das organizações internacionais relativas aos direitos humanos. Já para Herman (1996), a memória coletiva referente à ocupação alemã possui efeitos importantes no que diz respeito à política externa da Holanda. As características de tradição religiosa, pluralismo político e tolerância geraram uma cultura de crença na validade universal de valores morais que se reforçaram a partir da 2ª Guerra Mundial.

agentes da marinha para as operações de manutenção da paz e, dois anos depois, essa oferta chegou a 600 agentes e incluiu navios de suporte, quatro helicópteros para transporte e comunicação, como também navios para patrulha. Além disso, o Exército Holandês (*Royal Netherlands Army*), por sua vez, se requisitado, se disporia com um batalhão de infantaria e uma equipe de suporte médico, e as Forças Aéreas com uma aeronave e três helicópteros (NIOD, 2002).

No entanto, apenas em 1979 as Nações Unidas solicitaram a participação da Holanda em uma operação da paz, a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL), e o país concordou em enviar 800 soldados, oriundos sobretudo do batalhão de infantaria. Tendo acordado a participação por um ano, a missão de arrastou por mais três e, diante da invasão de Israel no Líbano, em 1982, a Holanda perdeu o entusiasmo pela participação, o que levou a reduzir suas tropas no ano seguinte e, em 1984, retirar seu contingente devido ao risco aos soldados e à impraticabilidade do mandato. Essa decisão gerou certa tensão entre o Estado e a Secretaria-Geral da ONU. A ONU respondeu à atitude holandesa com a afirmação de que os riscos apontados não seriam tão extremos e que seria uma pena o país não avaliar as experiências adquiridas durante a operação de paz no Líbano (Ibid.).

Ao final dos anos 80 e início dos anos 90, a Holanda voltou a contribuir com contingentes para as operações de paz, incluindo 60 agentes para a *United Nations Assistance Group for Namibia* (UNTAG), 600 agentes que auxiliaram no transporte da ajuda humanitária durante a Guerra do Golfo e, ainda, 15 agentes e 10 observadores para a *United Nations Angola Verification Mission* (Ibid.).

Um ponto de atenção relativo à participação das tropas da Holanda nas missões de paz das Nações Unidas era a necessidade de adesão voluntária das tropas. A partir da década de 60 e a alocação de tropas à disposição das Nações Unidas, houve uma crescente resistência política e social à participação dos soldados, bem como questionamentos legais acerca do processo de recrutamento para ações militares fora do território holandês. O governo verificou que havia um princípio de voluntariado para participações em missões no exterior acordado com os recrutas das Forças Armadas. No contexto da UNIFIL, 120 soldados foram enviados ao Líbano contra a sua vontade, o que resultou em um processo judicial contra o Estado holandês em 1980. A partir de então, o caminho para o envio não voluntário das tropas às missões de paz seria o estabelecimento de uma autorização legal, composta pela emissão de um decreto do governo e a consulta ao Parlamento. Durante a UNPROFOR, essa dificuldade

com o compromisso de voluntariado dos recrutas envolvidos na missão se tornou crescente, tendo em vista a indisponibilidade de agentes preparados para serem enviados a campo. (Ibid.).

Em novembro de 1991, com a possibilidade das Nações Unidas estabelecerem uma missão de paz na Croácia, o Parlamento holandês³⁰ passou a discutir essa questão, envolvendo a quantidade de tropas, a disposição do equipamento e estrutura e a viabilidade da missão, tendo em vista a dificuldade aparente em estabelecer o cessar-fogo entre as partes e chegar a um acordo. Ao receber a consulta informal da ONU sobre a possibilidade de participação em uma missão na Croácia, o representante do Estado em Nova Iorque garantiu a disponibilidade de 800 agentes, cerca de um batalhão. Além disso, o Ministro da Defesa tinha a pretensão de enviar um batalhão adicional da marinha, além de um batalhão de infantaria. O Ministro estava receoso em relação à impressão que o governo holandês havia causado com a decisão de retirada das tropas da UNIFIL. No início de 1992, um burocrata declarou que, uma vez que a Holanda decidisse contribuir com um batalhão na Croácia, deveria estar ciente de que a previsão de término da missão não poderia ser estabelecida, reforçando que uma nova retirada das tropas significaria um ato de desdém às Nações Unidas (Ibid.).

Em fevereiro de 1992, o então Secretário-Geral Boutros-Ghali já havia decidido propor uma missão de manutenção de paz ao Conselho de Segurança e a ONU formalmente consultou a Holanda sobre a disposição de suas tropas, expondo a necessidade de 300 soldados, cinco observadores militares, oito agentes da polícia e 30 observadores da polícia civil. O governo holandês decidiu pela oferta de 310 soldados, três observadores militares e seis agentes da política, o que foi pactuado em março. Mediante a negociação entre a ONU e o governo holandês, foi apresentada ao Parlamento a proposta com a observação de que o envio das tropas implicaria em um “risco responsável e aceitável”. Este risco foi interpretado pela burocracia holandesa como político, considerando o contexto político e social doméstico, ao invés de um cálculo preciso envolvendo variáveis acerca do risco de segurança na participação das tropas. Com essa declaração, o Parlamento questionou sobre os riscos envolvidos de fato no conflito e as chances da *peacekeeping* se tornar uma operação de *peace-enforcement*, o que foi respondido pelo Ministro da Defesa. Em 12 de março, uma consulta

³⁰ Desde a participação da Holanda na UNIFIL, passou-se a discutir a participação do Parlamento na deliberação das forças destinadas às operações de paz da ONU. Em 1991, um documento do Ministério da Defesa formalizou a necessidade de consulta ao parlamento na tomada de decisão relativa à participação da Holanda nas missões de paz (NIOD, 2002).

verbal foi feita aos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e estes aprovaram a proposta. Em 03 de abril o primeiro batalhão da Holanda chegou a Zagreb como a primeira unidade completa da UNPROFOR (Ibid.).

Ao longo do período em que as tropas holandesas foram enviadas à UNPROFOR, observou-se duas tendências opostas no espectro de opiniões dos atores domésticos na Holanda. Enquanto o Ministério da Defesa trazia uma visão mais realista do conflito, elencando poucas chances para o cessar-fogo e o fim de fato do conflito, o Ministério das Relações Exteriores, juntamente com o Parlamento e o Primeiro Ministro, em algumas vezes, reiteravam uma visão mais idealista acerca do potencial da missão de paz da ONU em solucionar a questão. Por exemplo, após um encontro com os representantes da Iugoslávia em 1993, o Primeiro Ministro Kok chegou a oferecer Haia como sede para o Tribunal para a Iugoslávia acreditando no breve fim do conflito. Já o comandante das tropas holandesas, Cousins, constantemente afirmava sua insatisfação com uma operação de paz liderada pela ONU, pois em sua visão essa ação deveria ser tomada por parte da OTAN e dos Estados Unidos. No entanto, Cousins não tinha preocupações com o impacto de suas declarações no âmbito político, que resultavam na constante insatisfação do Parlamento holandês. Além disso, apesar da promessa do Ministério das Relações Exteriores assumir conjuntamente a responsabilidade pela participação na UNPROFOR, este pouco se colocou ao lado do Ministério da Defesa nas declarações sobre a performance das tropas holandesas. Outrossim, mediante às propostas de plano para a implementação da paz na Bósnia, existia uma ação desequilibrada entre a Defesa e as Relações Exteriores, pois ainda que as proposições encontradas no plano não estivessem em acordo com a opinião do governo holandês, a reação às propostas foi a oferta do *Dutchbat*, que em sua ideia inicial constituía um batalhão aéreo. Com isso, observou-se que, além das divergências de opinião, houve influência da pretensão militar holandesa, que ansiava pelo uso de suas tecnologias. Posteriormente, com o *Dutchbat* pronto para ser enviado, a questão da alocação das tropas em Srebrenica, preocupação do exército holandês, se chocou com uma intensa pressão de todos os demais atores, para que as tropas fossem apresentadas imediatamente à UNPROFOR. De acordo com as palavras de Van Bouwdijk Bastiaanse, Chefe da Equipe de Crises (*Crisis Staff Chief*):

Sentimos que nos deparamos com um fato consumado ... O batalhão estava pronto para ir. O batalhão queria ir. A pressão política na Holanda foi extremamente forte. Os Países Baixos haviam gritado dos telhados: "Nós vamos participar!" O Parlamento, o governo, o ministro das Relações Exteriores, o ministro da Defesa. Toda a caboodle: "Vamos participar!" A

imprensa holandesa estava exortando: "Devemos, devemos!" Essa pressão, é claro, era primordial. Depois, havia a maneira que Cot apresentou. Como resultado, simplesmente não poderíamos voltar. (NIOD, 2002, p. 874, tradução nossa)

Para VAN DER BILT (2015), a decisão em prover as tropas holandesas para a UNPROFOR foi orientada por uma mistura do sentimento de superioridade moral e ideais inalcançáveis. Bert Kreemers, ex porta-voz do Ministro da Defesa, posteriormente admitiu que uma das razões para o governo holandês apoiar a missão de paz na Bósnia seria a necessidade de “fazer parte”.

Essa divergência de opiniões acerca da participação das tropas holandesas na Bósnia, como pudemos observar, geraram dificuldades no consenso e na condução da questão ao longo do tempo, tendo influência direta no processo de tomada de decisão entre os atores relevantes na política doméstica. Além disso, fatores como um senso de responsabilidade coletiva, a ambição a uma projeção internacional no campo da paz e segurança internacional por parte das Relações Exteriores, o interesse militar em prover determinados tipos de tropas e equipamentos por parte da Defesa, a falta de alinhamento entre os atores na comunicação com as Nações Unidas, com a mídia e com o povo holandês contribuíram com uma visão do governo fragmentada, o que incidiu diretamente nas escolhas e no rumo que a participação da Holanda na UNPROFOR na Bósnia tomou.

Além do comportamento dos tomados de decisão na esfera doméstica, observou-se um papel crescente das Organizações Não Governamentais (ONGs), líderes de opinião, colunistas e especialistas que participaram do debate acerca dos eventos na Iugoslávia e acabaram por influenciar o processo de decisão. Por exemplo, foram publicadas frequentemente opiniões de representantes da *Netherlands Interchurch Peace Council*, *Pax Christi*, Médicos sem Fronteiras e Cruz Vermelha, bem como de ministros e membros do Parlamento (NIOD, 2002). Além disso, as ONGs passaram a se impor nas discussões sobre o *Dutchbat* a partir das notícias veiculadas sobre as situações precárias nas zonas de segurança na Bósnia, enviando cartas aos órgãos competentes da Defesa e das Relações Exteriores, clamando por uma ajuda mais efetiva. Dentre as ONGs, se destacaram a *Stichting Mensen in Nood* (Fundação para as Pessoas com Necessidade), *Caritas Neerlandica* e *Stichting Oecumenische Hulp* (Fundação para Ajuda Ecomênica). Além disso, grupos de direitos humanos exerceram pressão direta durante a participação das tropas holandesas, como o caso da petição recebida pelo Ministro das Relações Exteriores dos grupos *Appèlgroepen Westerbork* e *Vught* em favor de uma

intervenção militar contra as violações de direitos humanos cometidas na Bósnia (NIOD, 2002). Essa opinião pública tomou corpo em meados de 1993, quando o Chefe do Centro de Estudos de Paz da *Nijmegen University*, Wecke, questionou o governo se estes estavam cientes da opinião da população acerca da situação na Bósnia. Pesquisas de opinião haviam sido realizadas e os resultados mostravam o apoio da população à divisão pragmática da Bósnia, ainda que Haia defendesse uma posição mais próxima da concessão de mais territórios aos bosníacos em oposição, na época, ao Plano *Owen-Stoltenberg*. Além disso, com base na mesma pesquisa, Wecke concluiu que não havia suporte suficiente da população para a participação holandesa na implementação de um acordo de paz por meio de forças militares (Ibid.).

Quanto à participação da mídia, pode-se afirmar que a cobertura dos eventos na Bósnia criou estereótipos de figuras presentes no conflito e, conseqüentemente, da ação da comunidade internacional. A partir de meados de 1992, houve um consenso na opinião de jornalistas e da mídia de que o conflito na ex-Iugoslávia seria resolvido apenas com uma intervenção militar. (Ibid.) Em uma pesquisa realizada na época, 66% dos holandeses apoiavam a participação do Estado e uma intervenção militar sob o risco do exército sofrer baixas (VAN DE BILT, 2015). A interpretação do conflito, com um maniqueísmo evidente entre sérvios e bosníacos na posição de vilões e vítimas, teve influência na opinião pública, bem como na opinião de atores do governo. Por exemplo, havia uma tendência dos parlamentares reproduzirem as notícias de que tiveram conhecimento, apesar das opiniões diferentes e da qualidade da informação transmitida pela mídia. É importante ressaltar que até o início de 1995, a mídia holandesa não tinha como foco de notícias de Srebrenica. A partir da queda do enclave, em 11 de julho, inicialmente a mídia holandesa se comportou de maneira neutra, argumentando que o *Dutchbat* havia feito tudo o que foi possível para proteger os bosníacos, mas, à medida que as informações sobre o massacre se tornavam evidentes, a visão da mídia passou a mencionar o conceito de genocídio, demonstrando a gravidade do que havia ocorrido. O fato do governo holandês não divulgar satisfatoriamente as informações sobre a queda do enclave contribuiu para a mídia voltar seu foco à performance das tropas holandesas do que ao entendimento do contexto geral e da justificativa para a queda ter corrido (Ibid.).

De acordo com van de Bilt (2015), com a queda de Srebrenica, a nação holandesa se viu em um debate nacional intenso, em que a capacidade dos atores domésticos envolvidos foi

posta à prova e a performance das tropas em campo foram questionadas. Por exemplo, a imagem do comandante do *Dutchbat* ao lado de Mladic e a sua pública admiração por ele enquanto estrategista e colega geraram críticas intensas à postura do *Dutchbat*, gerando dúvidas acerca da ação holandesa para prevenir o genocídio. Além disso, chegou-se a questionar se a decisão do *Dutchbat* ao concordar com a separação de homens e mulheres bosníacos não teria relação com a ânsia das tropas em acelerar a sua retirada do enclave, pois isso facilitaria a deportação da população local. Para muitos, as tropas holandesas deveriam ter acompanhado a evacuação dos bosníacos de Srebrenica, deveriam ter aberto o enclave a todos os refugiados e deveriam ter tomado ações mais efetivas com a informação de que execuções sumárias estavam sendo conduzidas pelos sérvios ao redor de Potocari. Ademais, a mídia holandesa publicou fatos relativos ao comportamento individual dos capacetes azuis do *Dutchbat*, que incluíam o atropelamento a corpos dos bosníacos nas vias e o uso da violência contra a população refugiada. Quanto aos dirigentes do governo, o principal alvo foi o Ministro da Defesa, que chegou a promover discursos em diversos meios midiáticos para justificar as ações em Srebrenica e o seu dilema moral entre salvar alguns em detrimento de outros ou não salvar nenhum. Essas críticas, que rebateram também no governo holandês, foram inicialmente ignoradas pelos burocratas, o que acabou posteriormente se convertendo no pedido de investigação do caso para o *Netherlands Institute for War Documentation* (NIOD) em 1995, o que resultou no relatório apresentado em 2002. O relatório do NIOD também foi duramente criticado pela mídia e por sobreviventes do massacre, chegando a ser classificado como a “falsificação da história” e como uma tentativa do governo holandês se ver livre de sua responsabilidade. Com a posterior renúncia do governo holandês, sob a liderança do Primeiro Ministro, Wim Kok, na opinião de alguns críticos faltou à Holanda um pedido de desculpas às famílias e aos sobreviventes de Srebrenica.

Para além das críticas, observou-se que a repercussão dos fatos ocorridos na Bósnia pesaram sob as tropas holandesas na medida em que muitos soldados sofreram estresse pós-traumático e tiveram que seguir com tratamento psicológico. Dentre as razões, os soldados apontaram para a impotência mediante a queda do enclave, as duras críticas da mídia e da opinião pública acerca de sua performance, bem como a culpa pelo genocídio perpetrado pelos sérvios. Em dezembro de 2006, o então Ministro da Defesa condecorou os soldados pelos serviços prestados em Srebrenica, pois estes haviam sido injustamente culpados pelos fatos (Ibid.). Outrossim, em junho de 2017 um grupo de 200 ex-soldados do *Dutchbat* entraram com uma ação contra o Estado holandês reclamando uma compensação pelo

“trauma sofrido por serem enviados a uma ‘missão impossível’ em Srebrenica”. Eles solicitaram 22.000 euros de compensação para cada soldado, 1.000 euros por ano desde os fatos na Bósnia. Até o momento, não há uma resposta por parte do governo holandês para essa reclamação. A única possibilidade de compensação prevista é direcionada a soldados que sofreram com estresse pós-traumático (DUTCHNEWS, 2017).

Em suma, pode-se afirmar que a experiência da Holanda com a queda de Srebrenica, tendo em vista as ações do *Dutchbat* em campo, o processo de tomada de decisão do governo holandês, o papel da mídia e da opinião pública, bem como a reação da nação holandesa aos fatos resultaram em um senso de responsabilidade coletiva, evidenciado por ações nas mais diversas esferas, como o reconhecimento da responsabilidade pelo governo, a aceitação de processos relativos a Srebrenica contra o Estado holandês por cortes domésticas, bem como o processo de investigação documental relativo ao caso e as contribuições financeiras realizadas pela reconstrução da Bósnia e em prol dos sobreviventes do massacre. Esse cenário reitera a moralidade inerente às ações da Holanda, sobretudo no que diz respeito à política externa, conforme mencionado anteriormente, e o trauma experimentado com a 2ª Guerra Mundial.

5.2 A responsabilização institucional multilateral do caso de Srebrenica no âmbito internacional

Pode-se afirmar que a responsabilidade institucional pelo massacre em Srebrenica no âmbito político se deu a partir dos relatórios emitidos pelas Nações Unidas e pelos Estados-membro, com a disseminação de informações e investigações que trouxeram os fatos à tona e imputaram certo grau de responsabilidade e *accountability*, sem fazer menção à normativa internacional ou qualquer norma do direito que as instituições pudessem ter violado.

Em novembro de 1998, a Assembleia Geral da ONU adotou a resolução (A/RES/53/35), em que solicita ao Secretário-Geral a elaboração de um relatório detalhado sobre Srebrenica, incluindo fatos desde o estabelecimento de região como zona de segurança até a assinatura do Acordo de Paz de Dayton em 1995. O Relatório do Secretário-Geral sobre a queda de Srebrenica foi entregue em 15 de novembro de 1999.

Neste relatório, a responsabilidade pelos fatos em Srebrenica foi suscitada sob a ótica da UNPROFOR. Reiterando as críticas à atuação do *Dutchbat*, que na visão de alguns deveria

ter contido o ataque dos sérvios, o relatório trouxe o argumento de que o próprio comandante das tropas em Srebrenica não acreditava na capacidade da ONU de proteção aos civis, a não ser que pudesse contar com o suporte aéreo da OTAN, solicitação que foi feita por algumas vezes, sem resposta imediata dos superiores na cadeia de comando. Quanto ao fato da missão não ter investido em nenhuma ofensiva contra os sérvios, o relatório sugeriu que se reconhecesse o baixo potencial de resposta por parte da UNPROFOR, uma vez que 150 soldados possuíam apenas armamento leve, ao contrário da sérvia, que avançava com um exército de mais de 2.000 homens. Além disso, o relatório apontou que não seria possível determinar se as ações do *Dutchbat* foram ou não suficientes para a proteção dos civis, pois talvez uma ação mais intensa por parte da ONU resultaria em um confronto mais direto. Quanto ao conhecimento das execuções realizadas pelos sérvios pelas tropas da ONU, o relatório reconheceu a existência de uma falha de comunicação, que não atingiu apenas Srebrenica, mas a própria missão de paz e seu relacionamento com Nova Iorque.

O Secretário-Geral, Kofi Annan, reiterou sobretudo o papel do Conselho de Segurança e dos Estados-membro que tomaram as decisões relativas ao conflito, pois a missão de manutenção da paz havia sido implementada sem um cenário de paz estabelecida, em que não existia o consentimento entre as partes. A comunidade internacional respondeu ao conflito de forma desproporcional, pois decisões como embargo de armas, sanções econômicas e ajuda humanitária não seria suficientes para conter as execuções sumárias praticadas pelos sérvios na Bósnia com o intuito de promover uma limpeza étnica. Além disso, Annan deixou claro que o problema em si não foi a missão de manutenção da paz, pois Boutros-Ghali havia declarado repetidamente que a situação em campo não refletia as condições ideais para a permanência de uma missão. Quanto às zonas de segurança, o Secretário-Geral criticou a percepção do Conselho de Segurança de que estas áreas seriam de fato seguras, pois Srebrenica e Zepa, consideradas as áreas mais próximas do conceito de zona de segurança, foram atacadas pelos sérvios. Annan também critica o entendimento do Conselho de Segurança acerca dos objetivos dos sérvios, sobretudo no que diz respeito à limpeza étnica que estava sendo praticada.

Por fim, o Secretário-Geral, enumerando as lições a serem aprendidas pela organização, conclama a responsabilidade compartilhada da comunidade internacional pelos trágicos eventos na Bósnia, afirmando:

A comunidade internacional como um todo deve aceitar sua parte da responsabilidade por permitir este trágico curso dos eventos pela recusa do uso da força nos estágios iniciais do conflito. Essa responsabilidade é compartilhada entre o Conselho de Segurança, o Grupo de Contato e os outros Governos que contribuíram para o atraso do uso da força, bem como a Secretaria Geral e a missão em campo. (UNITED NATIONS, 1999, p. 111, tradução nossa)

Dentre as lições enumeradas, estão a necessidade de consenso sobre a operação de paz dentro do Conselho de Segurança, a necessidade de esclarecer a natureza das zonas de segurança, quando implementadas visando à proteção de civis, bem como o argumento de que uma estratégia para o genocídio e a limpeza étnica somente poderia ser implementada mediante o não uso de todos os meios da comunidade internacional para contê-los. Sendo assim, apenas a ameaça e o uso da força proporcional são capazes de deter ataques e proteger a população civil. Em síntese, os problemas da UNPROFOR que resultaram na queda de Srebrenica, segundo o relatório, possuem relação direta com a inadequação e a incapacidade de implementação do mandato, a confusão dentre as regras estabelecidas, a inadequação de recursos e logística e, sobretudo, a falha da vontade política (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

Nesse sentido, pode-se considerar que este documento atribuiu a responsabilidade política pelo massacre de Srebrenica às Nações Unidas, conforme declarado pelo Secretário-Geral, Kofi Annan. É importante ressaltar que este relatório, ao contrário da maioria, não foi assinado pela Secretaria-Geral, e sim pelo próprio Secretário-Geral, Kofi Annan. Além disso, os consultores desse relatório, Brown e Ghéhenno, eram defensores da ideia de que a ONU precisava de uma análise real dos erros passados e, por isso, o relatório não passou pela revisão de outros oficiais (Ibid.). Ademais, o relatório apontou para o fato de que os problemas em campo refletiram as questões políticas presentes no Conselho de Segurança. De acordo com Annan, “o conselho de segurança focou em tentar manter a paz onde não havia paz para manter” (UNITED NATIONS, 1999, p. 488, tradução nossa).

A França, maior contribuinte da UNPROFOR e membro do Conselho de Segurança, decidiu abrir um inquérito parlamentar sobre a queda de Srebrenica, cujo relatório final foi divulgado em 2001 pela Assembleia Nacional. No capítulo sobre a responsabilidade coletiva dos Estados, o relatório reforçou as falhas da missão de paz, sobretudo o distanciamento entre as decisões no âmbito da ONU e a realidade em campo e a impossibilidade da UNPROFOR cumprir o seu mandato pela falta de estrutura necessária. O relatório apontou falhas táticas e operacionais que resultaram, duas semanas após a queda de Srebrenica, nos ataques a Zepa.

Segundo o documento, a negligência, a passividade da comunidade internacional, bem como a falta de vontade política dos Estados-parte em intervir em Srebrenica foram causas para o massacre dos bosníacos:

A verdade brutal é que a manutenção da zona de segurança de Srebrenica não era a prioridade de ninguém. Se a queda do enclave não fosse acompanhada do maior massacre cometido em território europeu após a 2ª Guerra Mundial, a história narraria os fatos apenas como um episódio complementar de falha na ação da ONU, do Conselho de Segurança, e, sobretudo, da França, do Reino Unido e dos Estados Unidos, por gerenciar a crise na Iugoslávia. (...) Srebrenica não caiu contra a vontade dos governos ocidentais, ainda pior, estes a assistiram passivamente, sendo que alguns ainda fecharam os olhos para as primeiras provas do massacre. (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2001, p. 105, tradução nossa)

Quanto à responsabilidade pela queda de Srebrenica, o relatório afirmou que a França não seria menos responsável que o Reino Unido, os Estados Unidos ou que a Holanda, mas não entrou em detalhes sobre o que significaria essa atribuição da responsabilidade.

Em novembro de 1996, o governo holandês demandou ao Instituto Estatal de Documentação de Guerra (*State Institute for War Documentation*, “RIOD”) que investigasse os eventos antes, durante e após a queda de Srebrenica, com o objetivo de suscitar as causas que levaram aos dramáticos eventos nesta zona de segurança. Esse relatório foi apresentado em 2002, pelo reformulado Instituto para os Estudos de Guerra, Holocausto e Genocídio (*NIOD Institute for War, Holocaust and Genocide*), com o objetivo de trazer uma trajetória histórica do caso, sem oferecer conclusões políticas ou julgamentos. Contudo, este relatório trouxe não apenas a descrição dos fatos em si que levaram à queda de Srebrenica, mas explicitou as relações entre os diversos atores envolvidos no conflito – as Nações Unidas, a OTAN, os governos dos Estados-membro, os governos sérvio e bósnio, bem como o governo holandês. Com isso, ainda que o relatório não expressasse sua opinião acerca dos acontecimentos, os registros de conversas, memorandos e reuniões especificaram as intenções e os interesses envolvidos na condução da UNPROFOR e nas ações para mitigar o conflito na Bósnia. Especificamente, o relatório questionou a tomada de decisão dos burocratas holandeses no que dizia respeito ao envio das tropas para a UNPROFOR em 1993 e apontou a falha das Nações Unidas ao criar uma missão “militarmente insustentável e politicamente com valor dubio, e por responder de maneira inefetiva à crise” (BRANDSTROM; KUIPERS, 2003). A responsabilidade das Nações Unidas, ou a falta dela no caso das missões de paz, é suscitada nas primeiras linhas do relatório:

Outra desvantagem das operações de manutenção da paz reside na responsabilidade, ou na falta dela, assumida pelo Conselho de Segurança. Muitos dos 15 membros do Conselho de Segurança não disponibilizam suas tropas para as operações de manutenção da paz em curso. Além disso, o Conselho de Segurança não é objeto de nenhuma forma de controle. Como resultado, o Conselho de Segurança pode não assumir a responsabilidade pelas operações que criou. (NIOD, 2002, p. 374, tradução nossa)

Assim, a percepção da opinião pública de que o *Dutchbat* era uma grande falha nacional e resultou na queda de Srebrenica tornou a questão política. O Primeiro Ministro Wim Kok inicialmente declarou que havia feito o melhor que podia com as informações que possuía na época e que não haveria razões para renunciar. No entanto, o ex-Representante do Secretário-Geral da Holanda, Jan Pronk, afirmou em uma entrevista à mídia televisiva que todo o governo, incluindo a si mesmo, haviam falhado nos eventos em Srebrenica. Além disso, o então Ministro da Defesa, De Grave, foi pressionado pela mídia para renunciar, mas, a contragosto, Wim Kok tomou a iniciativa e, em 16 de abril de 2002, seis dias após a divulgação do relatório, o governo holandês assumiu a responsabilidade coletiva pelos eventos em Srebrenica e, assim, uma equipe de burocratas liderada pelo Primeiro Ministro Wim Kok renunciou (Ibid.).

A renúncia de Wim Kok gerou um debate significativo no parlamento holandês, que decidiu iniciar um inquérito parlamentar para estabelecer a responsabilidade no nível individual, político, militar e oficial. O relatório foi apresentado em janeiro de 1993 com foco no processo de decisão, doméstico e internacional, entre diversos atores durante a missão de paz, apontando que a motivação da Holanda em fazer parte da missão de paz na ex-Iugoslávia se deu por questões humanitárias e também pelo desejo do Estado se lançar a uma posição de relevância na promoção da paz e segurança internacional. Quanto à decisão de oferecer um batalhão às zonas de segurança, o relatório sugeriu que tratou-se de uma decisão pouco racional, mas declarou que todos os crimes cometidos em Srebrenica deveriam ser atribuídos somente aos sérvios. Quanto à responsabilidade da Holanda, o relatório concluiu que, embora houvesse falhas na liderança do *Dutchbat* e na condução da questão pelo governo holandês, em última análise, as tropas holandesas não poderiam ter prevenido Srebrenica do massacre sérvio.

Além disso, uma comissão de investigação foi instaurada na República Srpska em dezembro de 2003. O relatório da comissão, publicado em junho de 2004, concluiu que, entre 10 e 19 de julho de 1995, a execução sumária dos bósníacos representou severas violações do Direito Internacional Humanitário, estabelecendo a responsabilidade dos órgãos da República

Srpska nessa questão. Um banco de dados sobre as vítimas foi criado e o paradeiros de valas onde estavam enterrados os bosníacos foi revelado. Em 10 de novembro de 2004, o governo da República Srpska emitiu uma declaração se desculpando pelos crimes cometidos (ECHR, 2012).

Ademais, em uma cerimônia em Sarajevo em 1999, o Secretário-Geral expressou suas desculpas, em nome da organização, pela falha da comunidade internacional em não tomar ações decisivas que prevenissem o sofrimento da guerra na Bósnia e a produção de numerosas vítimas em Srebrenica (ZWANENBURG, 2005).

No entanto, tais declarações de responsabilidade, posicionadas no âmbito político, não implicaram diretamente na atribuição da responsabilidade jurídica, pautada pelas violações de direitos consagrados pela comunidade internacional.

A primeira menção à possibilidade de processo criminal pelas ações das Nações Unidas e do *Dutchbat* em Srebrenica está contida em um memorando de um procurador público holandês, cuja investigação estava pautada nas informações contidas em declarações de membros do contingente compartilhadas pelo Ministro da Defesa com o escritório de promotoria em setembro de 1998. O memorando declarou que os fatos envolvendo a participação do batalhão holandês na Bósnia deveriam ser submetidos a uma investigação criminal, envolvendo algumas categorias de incidentes – atropelamentos de civis por veículos do *Dutchbat*, a retenção de medicamentos destinados aos feridos, ajuda aos bósnios sérvios e ameaças a civis. O escritório da procuradoria concluiu que, nestes casos, não haveria base para julgamento, sob a égide do Código Penal holandês. Neste caso, o Direito Internacional Humanitário não seria aplicável porque as forças da ONU não seriam parte do conflito e, assim, as tropas, não poderiam ser classificadas como combatentes (ZWANENBURG, 2005).

Ademais, a responsabilidade atribuída aos eventos em Srebrenica foi novamente mencionada em 2001, em resposta a um relatório da Holanda submetido ao Comitê de Direitos Humanos da ONU. O Comitê afirmou que a responsabilidade no que se referiria aos eventos de julho de 1995 deveriam ainda ser determinadas, sob a égide da Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e solicitou ao Estado-parte que concluísse suas investigações sobre o envolvimento de suas forças nos fatos de Srebrenica e examinasse se medidas disciplinares ou criminais seriam cabíveis neste caso. Como resposta, o governo holandês reiterou que os cidadãos de Srebrenica não foram atacados sob a jurisdição da

Holanda para que a Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos tivesse efeito (Ibid.).

5.3 A responsabilização institucional multilateral do caso de Srebrenica no âmbito doméstico

No âmbito do Direito Civil, houve algumas tentativas de responsabilização submetidas às cortes domésticas da Holanda. No total, três casos relativos à falta de proteção de civis nos eventos de Srebrenica foram apresentados, sendo dois deles apenas contra o Estado holandês – *Mustafic v. The State*³¹, *Nuhanovic v. The State*³², e um contra a Holanda e as Nações Unidas – *Fejzic et al (incluindo a associação Mães de Srebrenica) x. The State*³³.

Em agosto de 2003, advogados representando as famílias dos bósnios executados em Srebrenica submeteram um processo contra as Nações Unidas e o Estado holandês pela violação a leis internacionais e à Convenção Europeia de Direitos Humanos na Corte Regional de Haia, com o objetivo de solicitar uma primeira sessão de escuta de testemunhos. As famílias acusaram o *Dutchbat* de não proteger o enclave e, no testemunho, foram apontadas violações a normas do direito internacional, bem como interferências na estrutura de comando da ONU. Especificamente, o testemunho fez referencia à inação das tropas holandesas quanto à evacuação da população bósnica, ao conhecimento de alguns agentes acerca das violações e abusos cometidos pelos sérvios, à facilitação do processo de deportação dos bósnios da zona de segurança. No entanto, a decisão da Corte Regional de Haia determinou que apenas as Nações Unidas poderiam responder pela atribuição de conduta da UNPROFOR e rejeitou o processo (ZWANENBURG, 2005). A corte, em sua decisão, questionou sob quais circunstâncias o Estado deveria ser considerado culpado por ações de um contingente militar que agia sob comando e controle das Nações Unidas (ECHR, 2012).

Quanto ao caso *Mustafic*, este se refere a um empregado bósnio da UNPROFOR que, após a queda de Srebrenica, solicitou refúgio no complexo do *Dutchbat*, mas seu pedido foi

³¹ Cf. Decisão da Suprema Corte Holandesa (12/03329) em: < [https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Supreme-court-of-the-Netherlands/Documents/12%2003329%20\(1\).pdf](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Supreme-court-of-the-Netherlands/Documents/12%2003329%20(1).pdf)>

³² Cf. Decisão da Suprema Corte Holandesa (12/03324) em: <<http://www.asser.nl/upload/documents/20130909T125927-Supreme%20Court%20Nuhanovic%20ENG.pdf>>

³³ Cf. Decisão da Corte de Apelação de Haia em: < <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2017:1761>>

negado porque não era considerado parte da equipe das Nações Unidas. Ao deixar o complexo, Mustafic foi separado de sua família e, posteriormente, assassinado pelo exército bósnio sérvio. O processo exigia que o Estado se declarasse responsável pelos atos incorretos que levaram à morte de Mustafic, bem como fosse condenado a pagar uma reparação à família pelo dano causado. Em setembro de 2008, a Corte Regional de Haia rejeitou o processo justificando que a conduta do batalhão holandês durante a evacuação dos refugiados em Srebrenica deveria ser atribuída somente às Nações Unidas. Ao recorrer o processo na Corte de Apelação de Haia, duas exigências foram incorporadas - uma declaração de que o Estado holandês havia violado a Convenção sobre o Genocídio, a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Convenção Internacional sobre os Direitos Políticos e Cíveis ao falhar em estabelecer os procedimentos criminais relativos às violações das tropas holandesas quanto aos artigos 2 e 3³⁴ da Convenção Europeia e aos artigos 6 e 7³⁵ da Convenção sobre os Direitos Políticos e Cíveis, bem como uma declaração de que o Estado holandês deveria ser responsável pelos danos em não prover um julgamento justo, tendo em vista que o juiz atribuído na Corte Regional havia se retirado do caso. A Corte de Apelação, ao contrário da Corte Regional, com base em uma extensa discussão sobre a questão da atribuição, declarou em junho de 2012 que a conduta do *Dutchbat* deveria ser tratada como uma conduta do Estado, com base no argumento do controle efetivo. Além disso, a corte divulgou uma decisão declaratória, afirmando que o Estado era responsável pelos danos atribuídos ao caso Mustafic, tendo em vista que estes decorreram da conduta errada das tropas holandesas, que resultou na morte de Mustafic. O caso então foi julgado pela Suprema Corte da Holanda, que confirmou a decisão da Corte de Apelação. Após o julgamento, negociações foram feitas com a família no sentido de prover a reparação financeira, o que resultou em um acordo e o pagamento da quantia determinada.

O caso Nuhanovic é semelhante ao Mustafic, pois também diz respeito a um funcionário do *Dutchbat* que exercia a função de intérprete em Potocari. Embora Nuhanovic estivesse na lista de pessoas a serem evacuadas de Srebrenica juntamente com as tropas holandesas, sua família, composta por seu pai, sua mãe e seu irmão, não constavam na lista e, com isso, não possuíam permissão para se refugiarem no complexo. Após deixarem o

³⁴ O artigo 2º da Convenção Europeia de Direitos Humanos se refere ao direito à vida e o artigo 3º à proibição da tortura.

³⁵ O artigo 6º da convenção diz respeito ao direito à vida, que é inerente à pessoa humana e deve ser protegido pela lei, enquanto o Artigo 7º estabelece que ninguém deve ser submetido à tortura, penas ou tratamentos cruéis ou degradantes.

Dutchbat, todos foram executados pelo exército sérvio. Nuhanovic entrou com um processo na Corte Regional de Haia com a acusação de que o Estado holandês havia se recusado a admitir seu irmão na lista de pessoas aptas a serem evacuadas e, assim, havia enviado seu irmão e seu pai à execução quando não permitiu que permanecessem no complexo. A Corte Regional de Haia rejeitou o pedido de Nuhanovic, tendo em vista que a conduta do batalhão holandês, em sua opinião, deveria ser atribuída às Nações Unidas. Do mesmo modo que no caso Mustafic, a Corte de Apelação atribuiu a responsabilidade ao Estado pela conduta errônea das tropas holandesas que resultaram na morte de seu irmão e de seu pai, baseada no critério de controle efetivo. Em 06 de dezembro de 2013, a Suprema Corte da Holanda confirmou a decisão da Corte de Apelação, e as negociações da reparação foram realizadas entre o Estado e Nuhanovic.

Ambos os casos foram justificados pelos documentos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (*International Law Commission – ILC*) – o documento *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (DARS) e o documento *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (DARIO). No DARS constam os artigos 4º e 8º, em que se estabelece que a conduta de um Estado pode ser submetida às leis do Direito Internacional, bem como a conduta de um indivíduo ou de um grupo pode ser considerada como um ato de um Estado sob a normativa do Direito Internacional. Além disso, no DARIO constam os artigos 7º e 48, que trazem a responsabilidade pela conduta de órgãos ou agente do Estado ou organizações internacionais sob a responsabilidade de uma outra organização internacional para esta, e a responsabilidade de Estados e organizações internacionais quando agem em conjunto, respectivamente. Nos comentários sobre o Artigo 7º do DARIO, a situação das operações de paz da ONU é mencionada, elucidando a questão da atribuição da responsabilidade mediante condutas cometidas por agentes em campo. Já o Artigo 48 deixa clara a possibilidade de atribuição dual ou múltipla a organizações internacionais e Estados. Assim, as decisões interpretam que, após a queda de Srebrenica em 11 de julho de 1995, as decisões para a evacuação das tropas e dos refugiados foram tomadas em consulta às Nações Unidas e também ao Estado holandês. Assim, a corte afirma que, após o dia 11 de julho, tanto as Nações Unidas quanto o Estado holandês em Haia exerceram controle sobre o *Dutchbat* e, assim, poderiam ter prevenido a conduta em questão que levou aos danos causados descritos nos casos de Mustafic e Nuhanovic.

Além disso, a argumentação também foi pautada nos artigos 2º e 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos e nos artigos 6º e 7º da Convenção Internacional pelos Direitos Civis e Políticos, bem como nas seções 154, 155 e 171 da lei bósnia *Law of Obligations Act of Bosnia and Herzegovina*, todos com base na violação do direito à vida e à proibição de tratamento desumano. Neste caso, argumentou-se que a relação entre a vítima e o Estado holandês consistiu no fato de que eles e suas famílias estavam em um complexo do *Dutchbat* e, uma vez que o batalhão pertencia à UNPROFOR, o *Dutchbat* deteria a autoridade formal para agir em Srebrenica. Além disso, a UNPROFOR derivaria a sua autoridade para agir em Srebrenica do SOFA assinado entre as Nações Unidas e a Bósnia Herzegovina. Essa relação entre as partes legítima não apenas as ações da UNPROFOR, mas também as do *Dutchbat* em Srebrenica. Ainda, o relatório do governo holandês sobre a queda de Srebrenica (NIOD, 2002) também é mencionado ao longo das decisões da corte para evidenciar os fatos em campo.

Em junho de 2007, um coletivo de famílias vítimas do massacre em Srebrenica (Fejzic et al, incluindo a associação Mães de Srebrenica) submeteu uma reclamação na Corte Regional de Haia contra o Estado holandês e as Nações Unidas, afirmando que ambos haviam falhado em agir apropriadamente para defender a zona de segurança de Srebrenica e, após o enclave ter sido atacado, em defender os civis presentes. Além disso, o coletivo apontou a existência de violência contra os civis, casos de estupro e assassinato de mulheres, bem como execuções em massa dos bósníacos e o genocídio. Sob a ótica do Direito Civil, o processo argumentava que a ONU e a Holanda descumpriram o acordo feito em torno da criação da zona de segurança, que prometia proteção à população mediante a desmilitarização dos bósníacos, e também que ambos haviam provocado danos contra os civis ao enviar uma estrutura militar despreparada e sem armamento suficiente para a defesa do enclave. Sob a ótica do Direito Internacional, a justificativa foi pautada no documento *International Law Commission Draft Articles on State Responsibility* e no documento *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (DARIO), discutindo a atribuição do caso a ambas as partes. Reconhecendo que indivíduos não seriam atores do direito internacional clássico, os solicitantes argumentaram que o direito às vítimas de recorrer às leis internacionais havia sido reconhecido pela ONU no documento *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. Os solicitantes também deixaram claro que, de acordo com o artigo 105 da Carta de São

Francisco, a imunidade atribuída à ONU deveria ser apenas na medida necessária para cumprir suas tarefas.

Durante o processo, o Estado holandês argumentou que as cortes nacionais não teriam competência para julgar um caso envolvendo as Nações Unidas e reforçou que as cortes deveriam reconhecer a imunidade da organização, a menos que esta abdicasse desse direito. Assim, em julho de 2008, a Corte Regional de Haia declarou que não poderia julgar o caso devido à falta de jurisdição no que diria respeito às Nações Unidas, afirmando que nenhuma normativa internacional, incluindo a Convenção para a Prevenção e Repressão contra o Crime de Genocídio, obrigaria a Holanda a tratar de um caso de genocídio por meio do direito civil. Além disso, a corte entendeu que a imunidade da ONU deveria ser tratada como absoluta, e não funcional e, por isso, seria compatível ao Artigo 6^o³⁶ da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Já a Corte de Apelação, no julgamento realizado em março de 2010, reforçou o argumento de que a imunidade conferida às Nações Unidas não era desproporcional às suas atribuições e aos objetivos esperados. Segundo o julgamento, a Corte de Apelação expõe a ideia de que embora a ONU tenha sido negligente ao prevenir o genocídio, ela não o provocou e, assim, o teor da alegação contra a instituição não seria grave o suficiente para superar o seu direito à imunidade. Assim, o caso seguiu para a Suprema Corte da Holanda, que em abril de 2012 declarou a imunidade absoluta da ONU.

Os solicitantes recorreram à Corte Europeia de Direitos Humanos alegando a violação do Artigo 6^o da CEDH, pois a garantia da imunidade às Nações Unidas ia de encontro ao direito de acesso à corte garantido na Convenção, bem como violação ao Artigo 13, que estabelece o direito a um recurso efetivo, pois a imunidade da ONU serviria como barreira para responsabilizar o estado holandês. A Corte Europeia, 2012, declarou que a solicitação não poderia ser admitida, pois tendo balanceado a aplicação do Artigo 6^o da Convenção e a imunidade atribuída à ONU, esta concluiu que a imunidade neste caso serviu um propósito legítimo e não poderia ser considerada desproporcional (ECRH, 2012).

Após a decisão da Suprema Corte, o coletivo submeteu o processo na Corte Regional de Haia apenas tendo o Estado holandês como réu. Em julho de 2014, a Corte Regional de Haia, com base no Artigo 7^o e no Artigo 48 do DARIO, atribuiu o comando das tropas ao Estado holandês. De acordo com o julgamento, a Holanda teria o controle efetivo das tropas,

³⁶ O artigo 6^o da Convenção Europeia de Direitos Humanos diz respeito ao direito a um processo equitativo para qualquer indivíduo.

incluindo o poder de retirada do batalhão de campo, bem como a responsabilidade por questões disciplinares, logísticas e de pessoal. Assim, embora a ONU detivesse o comando operacional, o controle efetivo seria exercido pelo Estado holandês sob as tropas. Dentro de seu argumento, a corte estabeleceu dois casos em que a conduta poderia ser atribuída ao Estado – quando a Holanda agiria *ultra vires*, ou seja, quando o batalhão da ONU agiu em desacordo com as instruções da ONU ou fora de seu escopo, e quando a missão foi declarada falida, após a queda de Srebrenica. A partir de então, o Estado holandês foi envolvido no processo de tomada de decisão e foi responsável pela evacuação de suas tropas. Com isso, segundo a Corte, a Holanda teve controle efetivo do *Dutchbat* em um período limitado após a queda de Srebrenica, e apenas pela conduta dentro da área delimitada sob responsabilidade de suas tropas. Assim, a Corte Regional declarou que o *Dutchbat* falhou ao não reportar os crimes observados à cadeia de comando das Nações Unidas e ao cooperar com a deportação dos homens bosníacos refugiados na tarde de 13 de julho de 1995, excluindo o caso dos bosníacos que fugiram pela floresta e foram posteriormente capturados pelos sérvios. A decisão da Corte Regional de Haia determinou que o Estado seria responsável pelos danos incorridos aos representados pelo coletivo Mães de Srebrenica, totalizando 320 vítimas, resultado da cooperação do *Dutchbat* com a deportação dos refugiados bosníacos, que posteriormente foram transportados de Potocari e executados pelos bósnios sérvios. Em junho de 2017, o caso foi analisado pela Corte de Apelação, que reiterou a decisão da Corte Regional, mas limitou a possibilidade de reclamação dos danos às famílias a 30% com base no argumento de que as vítimas teriam 70% de chance de serem executadas ainda que o *Dutchbat* não tivesse ordenado a saída do complexo de Potocari. A Corte reconheceu que as tropas holandesas poderiam ter feito mais para proteger os 320 bosníacos que posteriormente foram executados, mas atribuiu a principal responsabilidade pelo massacre aos sérvios. A negociação financeira dos danos deve ser negociada com o governo holandês. No entanto, o estabelecimento de uma porcentagem sobre os danos sofridos pelas famílias foi motivo de crítica por parte das famílias, tendo em vista que se tratou de uma decisão arbitrária (CHAN, 2017).

Este caso se tornou relevante pelo debate acerca da questão da atribuição. A Corte tratou dessa questão considerando uma grande variedade de atos realizados pelo *Dutchbat* em situações diferentes e em um período de tempo em que a posição das Nações Unidas e da Holanda em relação ao controle sobre as tropas sofreu significativa transformação. Além disso, o caso endereçou uma questão pouco comum, de que se os atos *ultra vires* de um

contingente nacional situado à disposição da organização são atribuídos à organização ou ao Estado (PALCHETTI, 2015). Assim, considerando os demais julgamentos relacionados ao caso de Srebrenica, a Corte Regional de Haia orientou sua decisão para uma vasta possibilidade de atribuir ao Estado a conduta do contingente nacional em missões de paz. A recusa de basear a atribuição ao status das forças de *peacekeeping* como órgãos da ONU, o reconhecimento de que o Estado pode ter controle efetivo mesmo sob ausência de instruções ao contingente e a admissão da possibilidade de atribuição dual estão entre os pilares principais em que a posição da Corte se manteve (MOMIROV, 2012).

5.4 Aspectos relevantes na trajetória de responsabilização institucional do caso

A partir da descrição da trajetória de responsabilização institucional do caso de Srebrenica, no que diz respeito aos aspectos político e jurídico, pretende-se tecer alguns comentários acerca dos resultados e reflexões produzidos a partir dos fatos. É importante ressaltar que, no âmbito político, o reconhecimento da responsabilidade pela queda de Srebrenica por parte das Nações Unidas, juntamente com o movimento de reconhecimento dos fracassos das missões de paz nos anos 90, alavancou uma extensa produção de informação normativa para o melhor funcionamento e efetividade das Nações Unidas. Além disso, esse reconhecimento suscitou o debate público sobre o tema e contribuiu significativamente com fatos históricos relevantes na análise. Quanto ao aspecto jurídico, afirma-se que Srebrenica constitui o primeiro caso de responsabilização do Estado-parte mediante a inação das tropas constituintes da missão de paz em campo. Trata-se de um precedente importante, tendo em vista o espectro de possibilidades de responsabilização como componente da *accountability* da organização. Os próximos itens serão dedicados a uma sucinta análise acerca do significado do caso para a responsabilidade política e penal da ONU.

5.4.1 O reconhecimento da responsabilidade política institucional multilateral sob a perspectiva de reforma da ONU

O caso de Srebrenica estimulou a publicação de extensos relatórios sobre os fatos por parte das Nações Unidas, bem como dos Estados-parte do conflito e da operação de paz, onde

se fez menção à responsabilidade da organização, bem como dos Estados envolvidos. As investigações suscitaram a questão da responsabilidade de si mesmos, contribuíram com a criação do debate nos meios oficiais e ainda com o reconhecimento do nível de escala do massacre (DELPLA; BOUGAREL; FOURNEL; 2012). Podemos considerar que tais menções nestes documentos, bem como a divulgação de informações e os discursos constituem um arcabouço em que a responsabilidade política foi estabelecida.

De acordo com Delpla (2012), estes relatórios, em detrimento de uma visão jornalística ou acadêmica, contribuíram de fato para o entendimento do que ocorreu em campo, além de impulsionar o debate na esfera pública e, para os casos da ONU, da França e da Holanda, os relatórios significaram uma resposta à responsabilidade direta pela queda do enclave. Para a autora, essa produção vai ao encontro dos ideais de controle da política, endereçando a responsabilidade em um nível internacional. No entanto, o consenso acerca da responsabilidade política da comunidade internacional confronta nos relatórios no que diz respeito a maneira como a responsabilidade penal deve ser conduzida.

De toda forma, o reconhecimento da responsabilidade sobre a queda de Srebrenica, a partir dos relatórios e discursos, instigou a produção do debate na esfera pública e, com isso, as Nações Unidas desenvolveram uma extensa normativa acerca do funcionamento das operações de paz, com um rol de diretrizes e documentos que evitassem a repetição desses fatos, tanto no escopo de Srebrenica, como em relação aos outros grandes fracassos dos anos 90, incluindo Ruanda e Somália.

Antes da ocorrência dos grandes fracassos, questionou-se a euforia das ações do Conselho de Segurança após o fim da Guerra Fria e o desrespeito aos princípios básicos da missão de paz, sobretudo o consenso entre as partes. Havia opiniões divididas quanto à direção das missões de paz, se deveriam priorizar os princípios estabelecidos de atuação ou se deveriam agir na defesa dos civis e, se necessário, fazer uso da força para tanto. Na época, o então responsável pelo Departamento de Operações de Paz da ONU, Kofi Annan, declarou que “a necessidade de consentimento das partes havia sido substituída pelas preocupações humanitárias” (ZWANENBURG, 2005, p. 20, tradução tentativa). Assim, o tema da proteção de civis ganhou relevância a partir do caso, o que, na visão de Bellamy e Williams (2011), se deu porque houve uma divulgação relevante das falhas relativas a Srebrenica, o que demonstrou a incapacidade da ONU em tratar a questão da proteção dos civis.

Durante o mandato da UNPROFOR, o Secretário Geral da ONU divulgou o documento *An Agenda for Peace* (UNITED NATIONS, 1992a), em que ressaltou a necessidade do comprometimento com os direitos humanos para trazer soluções ao conflito. Posteriormente, em 1995, o documento *Supplement to An Agenda for Peace* (UNITED NATIONS, 1995a) reforçou o respeito aos princípios de consenso, imparcialidade e não uso da força exceto em legítima defesa. Um dos pontos em comum dos três grandes fracassos das operações de paz dos anos 90 – Bósnia, Ruanda³⁷ e Somália³⁸, foi a adoção da ideia de “zonas de segurança” sem a respectiva oferta de meios, incluindo pessoal e capacidades militares, de proteger os civis do conflito nessas determinadas áreas. Por isso, esse debate entre visões distintas foi alimentado pelo resultado dessas missões. Particularmente na Bósnia, como pudemos observar, as resoluções do Conselho de Segurança emitidas ao longo da ação onusiana exigiam o uso da força de outras maneiras além da legítima defesa, o que as incompatibilizavam com os princípios-base das missões de paz. Na época, a Secretaria Geral da ONU declarou que tanto o Conselho de Segurança quanto a Secretaria não possuíam capacidade para comandar e controlar operações com o propósito de uso da força (ZWANENBURG, 2005). O Relatório do Secretário-Geral publicado no mesmo ano (UNITED NATIONS, 1995b) tratou especificamente da proteção de civis nas missões de paz, trazendo a necessidade de maior rapidez e resposta operacional ao conflito, bem como a preocupação com violações de gênero. O documento também reiterou que as intervenções não

³⁷ A *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) foi estabelecida sob o Capítulo VI da Carta de São Francisco com 1993 com o objetivo inicial de ajudar na implementação do Acordo de Paz de Arusha, assinado pelas partes ruandesas em 1993. Contudo, teve o mandato ajustado e fortalecido tendo em vista os trágicos eventos do genocídio e a mudança na situação no país. Assim, em maio de 1994, a Resolução 918 do Conselho de Segurança expandiu o mandato da operação para a proteção de pessoas deslocadas, refugiados e civis em perigo. Na região de Kigali, a tropa responsável da UNAMIR era de origem belga, comandada pelo Coronel Marchal, e um dos acampamentos se situou na Escola Técnica Oficial. Entre 7 e 11 de abril de 1994, cerca de 2.000 tutsis, em sua maioria, e alguns hutus, se abrigaram na Escola Técnica. Em 11 de abril, tropas francesas se dirigiram a este local para evacuar apenas os estrangeiros, incluindo os capacetes azuis belgas, sem a previsão de qualquer medida de segurança aos refugiados. Assim, após a partida dos soldados belgas, o contingente de refugiados da Escola Técnica Oficial de Kigali foi dizimado. Cf. UNITED NATIONS, *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, S/1999/1275, 1999 em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement>>.

³⁸ A *United Nations Operation in Somalia II* foi estabelecida em março de 1993 com o objetivo de estabelecer um ambiente seguro, em meio ao conflito, para a provisão da ajuda humanitária, sendo finalizada em março de 1995. Seus gastos alcançaram 1,6 bilhões de dólares e, devido a incidentes envolvendo a equipe da ONU, o mandato foi alterado de modo a excluir métodos coercitivos do escopo de atuação da missão. Além disso, a presença de mais de 250.000 refugiados junto com um cenário de pouco desenvolvimento do governo local, força armada disciplinada, nem o desenvolvimento da polícia civil e órgãos judiciários, implicou em considerar a missão como um grande fracasso. Cf <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>>.

deveriam dizer respeito apenas às questões militares, mas incluir a provisão de assistência humanitária e a verificação do respeito aos direitos humanos.

Entretanto, o resultado das operações de paz, bem como a alocação dos gastos desse tipo de ação, possui impacto direto nas decisões políticas dos Estados-membro em termos da definição dos mandatos e da contribuição com as operações de paz. Sendo assim, entre 1992 e 1995 o número de tropas ofertadas à organização foi reduzido em aproximadamente 70%. Assim, os Estados passaram a aumentar o uso das organizações regionais ou agir unilateralmente em conflitos (BELLAMY, WILLIAMS, 2011). Em 1999, a ONU emitiu relatórios aceitando a responsabilidade e enumerando as falhas cometidas nos casos de Srebrenica e Ruanda, o que suscitou um novo pensamento acerca da composição e do papel das operações de paz. Assim, nos anos 2000 foi apresentado o Relatório Brahimi com uma série de recomendações a respeito do funcionamento e estrutura desse tipo de ação. Neste documento, ressalta-se o argumento de que “a efetividade das missões de paz depende de recursos e equipamentos apropriados, bem como de um mandato claro e alcançável”³⁹.

Em 2002, as Nações Unidas prepararam o documento *Protection of civilians in armed conflict* (UNITED NATIONS, 2003), com recomendações envolvendo a proteção de civis, incluindo a proteção a refugiados e pessoas deslocadas, bem como o acesso a populações vulneráveis. No Relatório do Secretário Geral de 2009 (UNITED NATIONS, 2009), reiterou-se que a proteção de civis em conflitos armados refletia a própria carta constitutiva da ONU e que novas estratégias deveriam ser traçadas para uma ação mais efetiva, como o estudo das ameaças, dos tipos de conflito, dos motivos de violência e das práticas utilizadas, bem como das práticas para a prevenção de conflitos e a capacidade de respostas rápidas. Ademais, o documento ressaltou que é preciso estabelecer um conceito operacional básico acerca da proteção de civis, de modo a permitir o estabelecimento de mandatos que possam ser aplicados no planejamento da missão, na alocação de recursos e nos treinamentos realizados. Já no ano seguinte, no relatório sobre o progresso das operações de paz (UNITED NATIONS, 2010), as necessidades apontadas no relatório de 2009 são reportadas como progresso, havendo destaque para as ações de treinamento previstas no mote da proteção dos civis.

Desde meados dos anos 2000, o tema da proteção de civis ganhou relevância não apenas nos documentos internos das Nações Unidas, mas também no debate da comunidade internacional. O Relatório “Responsabilidade de Proteger” (2001) foi elaborado pela

³⁹ Cf. <http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml>

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) com o objetivo de debater a responsabilidade da comunidade internacional em agir em determinado Estado para impedir uma crise humanitária. O documento foi proposto sob a ótica da proteção de indivíduos e atingiu a categoria de norma acordada pelos Estados-membro da ONU (DIAS, 2011). No entanto, essa abordagem sofreu críticas, sobretudo de Estados em desenvolvimento, afirmando que seria uma forma de “ingerência” na soberania. Sendo assim, em 2011 o Brasil propôs o documento “Responsabilidade ao Proteger” (*Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*), em que clama pela minimização do uso da força, pela promoção de mudanças por meio da diplomacia, bem como pela *accountability* ao aplicar a norma Responsabilidade de Proteger (MC DOUGALL, 2014). Em síntese, o documento traz uma perspectiva mais branda e pautada na responsabilidade em assumir uma intervenção em determinado Estado, reiterando a importância da diplomacia preventiva, da necessidade de esgotar todos os meios pacíficos, do uso da força somente em circunstâncias excepcionais sob a autorização do Conselho de Segurança, bem como com a proposição do monitoramento das ações por parte deste órgão, assegurando a *accountability* daqueles cuja autoridade foi concedida para o uso da força (Ibid.). De acordo com Dahlhaus (2015), as críticas a essa ideia se relacionam ao fato de que tal monitoramento pode alongar o processo de decisão das intervenções dentro do Conselho, como também pode impedir os Estados de participar desse tipo de ação.

Dessa forma, no horizonte da reforma das Nações Unidas, não apenas a partir do caso de Srebrenica, mas das operações de paz consideradas os grandes fracassos dos anos 90, uma série de documentos e mudanças foram implementadas para tornar esse tipo de ação mais efetivo e menos suscetível a falhas estratégicas e operacionais. Assim sendo, a partir de 2007, com a implementação da reestruturação do DPKO, essa trajetória envolveu a emissão de relatórios importantes, como o Relatório Brahimi em 2000, a Doutrina Capstone em 2008, e o Relatório sobre o Alto Painel Independente das Operações de Paz das Nações Unidas, de 2015, em que ressalta, dentre outros pontos, a necessidade de promover a *accountability* para integrar as questões de gênero e defesa dos direitos humanos nas missões.

Em suma, do ponto de vista da responsabilidade política institucional multilateral, medidas foram observadas no sentido da melhora do funcionamento das operações de paz a partir das ações discutidas nesta sessão, o que se deve certamente à ocorrência de casos como a UNPROFOR. No entanto, percebe-se que a perspectiva de uma reforma no sentido da

responsabilidade penal não acompanha o mesmo andamento, pois a sua normativa ainda se mostra bastante incipiente, o que implica em entraves para a implementação de mecanismos efetivos neste caso.

5.4.2 O reconhecimento da responsabilidade penal institucional multilateral a partir das cortes nacionais

Como pudemos observar com o caso de Srebrenica, a responsabilidade penal das violações de direitos cometidas com a inação das tropas da UNPROFOR no momento da queda de Srebrenica se concretizou pela atribuição de conduta conferida ao Estado holandês a partir da recepção do caso pelas cortes nacionais. É importante ressaltar que em nenhuma das jurisdições ou instâncias houve a responsabilização institucional das Nações Unidas.

O principal entrave quanto à responsabilização penal da ONU é composto pelo exercício da imunidade em sua forma absoluta, ou diplomática, interpretado pela Corte Europeia de Direitos Humanos em sua forma pura, em detrimento das consequências da inação das tropas no que diz respeito às violações de direitos humanos. Ainda que os reclamantes tenham feito uso do direito privado, interpretando a inação das tropas como “negligência”, as cortes rejeitaram a ação. Para Freedman (2014), a existência da violação de direitos humanos deveria desafiar o direito à imunidade absoluta conferido à organização. Para Dannenbaum (2010), o ONU é delimitada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma vez que é pautada pelas obrigações de direitos humanos oriundas da Carta de São Francisco. Dentro dessa visão, a posição acerca da imunidade absoluta da organização parece “contra intuitiva” mediante das violações de direitos humanos ocorridas sob sua responsabilidade. Um avanço aparente relativo ao caso diz respeito ao direito de acesso às cortes como exceção à imunidade, pois ainda que a Corte Europeia de Direitos Humanos tenha negado o acesso em decorrência da imunidade onusiana, o fato desse órgão deliberar sobre a questão representa um passo importante no horizonte da responsabilização.

Ademais, tendo em vista que as cortes nacionais são considerados mecanismos alternativos de responsabilização, pode-se inferir que a inexistência de instâncias de julgamento acima da ONU constitui um entrave relevante para sua responsabilização penal. A não previsão de instâncias capazes de tecer um olhar investigativo e em posse do julgamento da conduta da organização, mediante a falta de neutralidade dos *local review claims*, esgota a

possibilidade de responsabilidade da instituição. Esse cenário suscita o debate acerca da legitimidade desse tipo de ação, tendo em vista a diferença no grau das respostas exigidas por parte dos Estados integrantes do conflito e das respostas exigidas por parte da ONU.

Sendo assim, afirma-se que a responsabilidade penal institucional multilateral, por princípio, não pode ser exercida pelas Nações Unidas, pois não existem meios atualmente que conduzam a atribuição de sua responsabilidade mediante um ato ilícito na arena internacional a formas de reconhecimento dessa responsabilidade e reparação no âmbito jurídico. Uma alternativa a esse cenário seria o fortalecimento e a independência dos *local review claims*, para o indivíduo, e o uso da proteção diplomática, para os casos envolvendo Estados. Entretanto, até o momento não existem evidências desses dois tipos de ação.

Portanto, as tentativas de responsabilidade penal institucional do caso permearam o envolvimento das cortes domésticas da Holanda, bem como uma tentativa de julgamento por parte da Corte Europeia de Direitos Humanos, tendo sucesso apenas no que diz respeito à responsabilidade do Estado. Pode-se afirmar que a aceitação e o trato do caso pelas cortes domésticas constituem um meio alternativo de responsabilização para o caso dos Estados que respondem à falta de espaços formalizados para a reclamação por parte dos civis dos atos ilícitos cometidos durante das missões de paz em campo. O uso de tal alternativa é pouco observado até então para estes casos e a única atribuição de responsabilidade ao Estado, por ora, se deu a partir do julgamento do *Dutchbat* nas cortes holandesas.

O ponto fundamental envolvido no debate acerca do julgamento das tropas holandesas pelas cortes nacionais foi a questão da atribuição da conduta em campo e a detenção do controle efetivo no momento em que o ato ilícito foi cometido. Contudo, essa questão apenas pode ser discutida porque existem brechas na normativa das operações de paz acerca da conduta das tropas em campo, sobretudo pelo caráter peculiar de alocação dos agentes para esse tipo de ação. O fato dos Estados-parte oferecerem suas tropas voluntariamente para as missões de paz torna essas operações sensíveis à relação entre os atores – a ONU, o Estado e o indivíduo.

Para Palchetti (2015), há implicações negativas para essa postura. A maior preocupação está relacionada à desistência dos Estados em contribuir com as tropas das operações de paz. Além disso, não há incentivos para as Nações Unidas introduzirem soluções mais compreensivas, como o estabelecimento de fundos de reparação ou outros

mecanismos que recompensem as vítimas. Ademais, na visão do autor, a imunidade das organizações internacionais diante das cortes domésticas e a falta de outras soluções às vítimas influenciariam a atitude no julgamento no que tange às questões de atribuição. Seria importante também assegurar que as Nações Unidas estabeleçam um mecanismo interno para compensar as vítimas.

Desse modo, o reconhecimento da responsabilidade penal institucional multilateral se deu no caso da UNPROFOR em Srebrenica a partir do mecanismo alternativo de aceitação do caso por parte das cortes nacionais holandesas. A relação indireta entre a responsabilidade política e a responsabilidade penal se mostraram evidentes à medida que, em grande parte das peças jurídicas produzidas nas esferas domésticas, os relatórios oficiais produzidos sobre o caso, principalmente o relatório da NIOD, são utilizados como referências. Ainda assim, a decisão no âmbito jurídico detém a sua autonomia intrínseca e não há provas da relação direta entre as esferas jurídica e política no Estado holandês.

5.4.3 Dificuldades e avanços da responsabilidade institucional multilateral

A partir do caso de Srebrenica, pode-se desenvolver alguns argumentos acerca das dificuldades e avanços da responsabilidade institucional multilateral conferida nos casos de violações de direitos dentro das operações de paz das Nações Unidas.

Podemos observar que a ideia de responsabilidade, ainda que relacionada conceitualmente ao campo legal, teve como maior expoente o desenvolvimento da normativa onusiana relativa à responsabilidade pelos civis, com a publicação de documentos, como o *Responsibility to Protect* (ICISS, 2001). Tais documentos não possuem status legal de norma, nem possuem *enforcement* suficiente para obrigar os Estados e a ONU a coloca-los em prática. No caso de Srebrenica, a responsabilidade política foi trabalhada de forma mais direta e clara, com a publicação dos relatórios oficiais sobre os fatos, os discursos e declarações, mas, ainda que tenha gerado repercussões no debate público sobre responsabilização e, juntamente com os demais casos de fracasso dos anos 90, impulsionado o desenvolvimento de uma normativa mais completa e detalhada relativa às ações da organização em campo, não observamos uma relação direta da responsabilidade com a vítima, ou seja, com o indivíduo reclamante.

Assim, embora a *accountability* política esteja crescentemente relacionada à perspectiva do indivíduo, observamos que as dificuldades de responsabilização vão na contramão desse pensamento. No entanto, um dos aspectos relevantes nesse cenário é a necessidade de suporte e consentimento do Estado receptor da missão para a sua implementação, pois existe se esse tipo de ação se tornar pouco *accountable* na visão da população local, e o distanciamento entre discurso e prática se tornar relevante, o suporte do Estado poderá ser perdido. Wilde (apud ZWANENBURG, 2005) denomina essa situação de problema de representação, refletindo a ideia de que a *accountability* estabelecida para “nós”, ou seja, o país receptor da missão, não seria a mesma “deles”, ou seja, dos Estados-membro constituintes da missão.

De toda forma, essa clara declaração de responsabilidade política pode ser entendida a partir da análise do contexto do caso, tendo em vista que Srebrenica constituiu o maior massacre após a 2ª Guerra Mundial e a opinião pública, sobretudo no âmbito doméstico, teve papel significativo na difusão e entendimento dos fatos. Para a Holanda, a renúncia do governo de Wim Kok após a publicação do relatório da NIOD evidencia essa visão, pois demonstra o ápice do reconhecimento da responsabilidade sobre o caso.

Em conclusão, quanto à responsabilidade política, o caso de Srebrenica representou um avanço importante à medida que seu reconhecimento estimulou o debate público sobre as ações da ONU em campo, bem como gerou a produção de informações relevantes e a disponibilização de documentos. No entanto, a inexistência de um meio específico normativo que defina os critérios relativos a essa responsabilização tornam este caso quase que singular, tendo em vista suas especificidades descritas anteriormente.

No que tange à responsabilidade penal, ainda que exista uma normativa vigente no que diz respeito aos Estados no âmbito internacional e também às próprias organizações internacionais, como a produção dos artigos pela ILC, a aplicabilidade desses conceitos a partir da existência de espaços de responsabilização é um aspecto frágil desse tema, pois na prática os instrumentos para conclamar a responsabilidade se restringem a estruturas internas da organização, como os *local claim reviews*, cujo funcionamento e efetividade são pouco discutidos pela falta de informação disponibilizada, ou a meios alternativos, como o uso de cortes nacionais e da diplomacia. No caso de Srebrenica, as cortes nacionais foram o mecanismo utilizado para reclamar as violações de direitos decorrentes da inação da UNPROFOR no enclave em 1995. No entanto, as tentativas de reclamação contra as Nações

Unidas foram fracassadas em decorrência do princípio da imunidade absoluta, aceito tanto nas cortes nacionais quanto na Corte Europeia de Direitos Humanos, bem como do argumento de que não já jurisdição capaz de julgar as Nações Unidas. No caso do Estado holandês, três casos tiveram sucesso na atribuição da responsabilização pelos atos cometidos em Srebrenica, apesar da morosidade dos processos e das limitações impostas pelas cortes.

Reitera-se que o papel do indivíduo reclamante, neste caso, existe por conta das instâncias de reclamação em que o caso foi submetido, ou seja, as cortes nacionais. Além disso, o principal fator para a efetiva responsabilização penal foi a opinião das cortes em relação à questão da atribuição da conduta, o que demonstrou um avanço importante no uso da normativa desenvolvida para a responsabilidade multilateral, bem como na precedência de um caso concreto de responsabilização que pode ser replicado para situações *a posteriori*.

Por exemplo, o caso belga reflete esse argumento. Em 2004, oito sobreviventes do massacre e parentes das vítimas submeteram uma ação civil contra a Bélgica e os principais comandantes da missão na Corte de Primeira Instância de Bruxelas, posteriormente submetendo novamente o caso em 2007. A análise da Corte ponderou a questão da atribuição da responsabilidade e, na primeira instância, afirmou a responsabilidade do Estado belga, uma vez que foi o contingente belga quem tomou a decisão de evacuar o local, e não as Nações Unidas, o que os tornou de fato detentores do controle e comando das tropas naquele momento, ou seja, os agentes belgas detinham o “controle efetivo” da missão. O processo segue em curso e as demais instâncias ainda não apreciaram o caso, mas representa um importante avanço quanto à questão da atribuição.

No caso da responsabilidade penal, portanto, ainda que haja a participação do indivíduo enquanto reclamante, a estrutura de responsabilização se deu apenas com o aceite do processo por parte da corte doméstica holandesa, reiterando a dualidade entre o sistema de Direito Internacional que considera o indivíduo como fator de legitimidade das operações de paz e o sistema de Direito Internacional clássico, cujo papel preponderante é conferido ao Estado. Observa-se também que a ONU mantém uma postura condizente com seu status limitado enquanto ator do Direito Internacional, tendo em vista a falta de instâncias que permitam a aplicação da responsabilidade de fato. Desse modo, podemos concluir que o Estado ainda exerce o papel unitário na trajetória de responsabilidade penal dos casos de violações de direitos cometidos multilateralmente, ainda que existam múltiplos sujeitos envolvidos neste cenário.

Em suma, o caso de Srebrenica representa avanços importantes no que diz respeito à responsabilidade política e penal institucional multilateral das Nações Unidas. No caso da responsabilidade política, o seu reconhecimento por parte dos atores envolvidos a partir de discursos e relatórios, bem como o debate desenvolvido são aspectos relevantes dessa trajetória. No entanto, neste caso a responsabilidade política esbarra na ausência de uma definição clara por parte da normativa do que deveria representar e em que medida deveria prover uma resposta aos reclamantes que, neste caso, seriam os indivíduos. A ausência dessa definição poderia ser justificada pelo caráter *ad hoc* das missões de paz, o que implica na ausência de condições para o desenvolvimento da capacidade operacional da organização. Já no caso da responsabilidade penal, é notório o avanço concreto no sentido do uso das cortes nacionais para a reclamação e reparação dos atos ilícitos cometidos pela organização, bem como no debate gerado pela interpretação do júri relativa à questão da atribuição da conduta em campo. Entretanto, é evidente a preponderância do Estado como ator do sistema de Direito Internacional neste caso, o que demonstra o paradigma existente entre discurso e prática relativos às operações de paz, conforme discutido anteriormente. Ainda assim, o caso de Srebrenica, apesar das limitações em ambos os expoentes político e jurídico apresentadas, podem ser considerados um precedente de sucesso na implementação dos mecanismos de responsabilidade, contribuindo com o desenvolvimento da temática da *accountability* sob a égide das operações de paz da ONU.

6. Considerações finais

Este estudo buscou entender como a *accountability* das Nações Unidas, compromisso decorrente da transferência de poder entre os atores do sistema internacional à organização, se dá no escopo das operações de manutenção da paz. Neste caso, adotou-se como ótica para analisar a *accountability* um de seus fatores, ou seja, a responsabilidade decorrente de violações de direitos no âmbito das missões de paz onusianas. Assim, a responsabilidade foi entendida a partir do espectro político, ou seja, da relação entre os atores no sistema internacional, bem como do aspecto penal, em que o resultado da responsabilidade é decorrente de uma decisão nos órgãos jurídicos. Dentro de uma perspectiva empírica, propôs-se o estudo do caso de Srebrenica, em que as tropas da ONU foram responsabilizadas pelas consequências de sua inação relativas à proteção dos direitos humanos da população civil. Trata-se do primeiro caso de responsabilização dos Estados-parte da missão a partir das cortes domésticas em que a temática dos direitos humanos é justificativa da responsabilidade. Assim, Ainda que Srebrenica seja o único caso de responsabilização penal conhecido atualmente com a aplicação da lei no âmbito das cortes domésticas sobre uma situação de inação por parte das tropas, que gerou obrigações de justiça pautadas nos direitos humanos, acredita-se que este possui a capacidade de transbordamento das inferências e informações decorrentes de seu estudo, podendo servir de referência e sustentar futuros casos.

Essa problemática é trabalhada a partir da análise da dualidade entre sistemas de direito incompatíveis na esfera internacional, pautados pela preponderância do Estado ou do indivíduo. Nesse caso, entende-se que a *accountability* das Nações Unidas, ou a falta dela na maioria das vezes, em se tratando das missões de paz, é decorrente da incompatibilidade entre sistemas que consideram o indivíduo para legitimar esse tipo de ação e aqueles em que o Estado passa a ser o fator-chave da responsabilização, em detrimento do papel das organizações internacionais e do indivíduo.

O caso de Srebrenica evidencia fatores importantes para elucidar essa ideia, uma vez que o conceito de zonas de segurança defendido pela ONU tinha como justificativa a existência de civis nestas áreas, o que demandaria uma proteção por parte da organização em meio ao conflito. Neste caso, a proteção do indivíduo motivou a adoção desse conceito dentro da missão de paz. Contudo, a partir da queda de Srebrenica, a responsabilidade política pelo caso se deu entre Estados e organizações internacionais, sem considerar algum tipo de resposta

direta aos indivíduos lesados pela inação do *Dutchbat*. Já na esfera penal, o indivíduo ganha o status de reclamante a partir do uso das cortes domésticas como instrumentos de responsabilização, mas na prática o próprio Estado detém o mecanismo de responsabilização dentro de seu escopo, ou seja, possui as cortes dentro de seu sistema nacional, não havendo alternativa que produzisse responsabilidade. Dentro dessa visão, as limitações das Nações Unidas como atores do Direito Internacional contribuem com esse quadro, pois a ONU não pode ser responsabilizada por não haver jurisprudência para julgá-la, uma vez que não há *enforcement* como em um Estado, logo, a estrutura que vale é a do Estado e, assim, ele se torna o ator de referência.

Ademais, ao observar o comportamento dos atores mediante o caso de Srebrenica, alguns fatores se destacam na trajetória de responsabilização institucional multilateral. Quanto à responsabilidade política, o grau de relevância da queda de Srebrenica para a comunidade internacional ao constituir o maior massacre na Europa após a 2ª Guerra Mundial, bem como a parcialidade das opiniões acerca da conduta das tropas da ONU no momento do ataque dos sérvios são aspectos relevantes para que a organização e os Estados-parte produzissem relatórios sobre o caso, em muitos casos reconhecendo a sua responsabilidade. Outrossim, a peculiaridade do comportamento holandês na política externa somada à força atribuída à opinião pública nacional contribuíram com o reconhecimento da responsabilidade pela Holanda não apenas por meio do relatório, mas com a renúncia do governo.

Quanto à responsabilidade penal, o principal fator foi constituído pela aceitação do caso por parte das cortes nacionais da Holanda e a questão da atribuição tenha sido discutida dentro de uma perspectiva ampla. Entretanto, as cortes holandesas em certa medida restringiram a ampliação de suas decisões para futuros casos, o que põe em xeque a importância desse caso para um movimento de ampliação dos mecanismos e aceitação da responsabilidade institucional multilateral no caso das operações de paz das Nações Unidas. De todo modo, espera-se que o simples fato da atribuição de responsabilidade a partir das cortes domésticas seja motivo suficiente para que este tema seja debatido pela comunidade internacional e abra precedente para outras situações.

Entretanto, dentro de uma visão de continuidade e manutenção das missões de paz da ONU, esse movimento de responsabilização traz consequências importantes, pois argumenta-se que quanto mais restrita for a normativa que regule a questão da responsabilidade, no âmbito político e penal, menos haverá interesse dos Estados em contribuir com esse tipo de

ação, dado o caráter voluntário da alocação das tropas. Assim, reitera-se a necessidade de ampliação, em primeiro lugar, do debate acerca dessa temática, de modo a se buscar um equilíbrio entre a viabilidade das missões de paz e a respectiva *accountability* mediante o exercício do poder pela organização.

Em síntese, em termos das dificuldades na busca pela *accountability* trazidos pelo estudo do caso de Srebrenica, dentro do horizonte da incompatibilidade entre Estado e indivíduo no sistema internacional, pode-se argumentar acerca de dois pontos principais. O primeiro diz respeito ao caráter *ad hoc* das missões de paz, pois se observou que em ambos os casos o nível de maturidade dos documentos e do entendimento acerca das obrigações de responsabilidade são baixos. A ausência de um planejamento estratégico acerca desse tipo de ação implica em um tímido desenvolvimento da capacidade operacional das missões e, conseqüentemente, podem existir problemas em campo e, uma vez que eles surgem, a busca de respostas é incerta e pouco eficiente. Ademais, a incompatibilidade entre Estado e indivíduo se evidencia com a preponderância do papel do Estado na possível trajetória de responsabilização institucional, o que aponta para a falta de *enforcement* e jurisdição em decorrência da limitação da ONU como ator do sistema internacional. Além disso, o distanciamento entre discurso e prática no que tange ao papel do indivíduo nos mecanismos de *accountability* remonta o debate clássico das Relações Internacionais entre realismo e liberalismo.

Em termos dos avanços, o ineditismo da atribuição da responsabilidade penal ao Estado, consideradas as características do caso, e o debate acerca da atribuição da responsabilidade a partir da conduta em campo são as principais contribuições na esfera penal. Quanto à responsabilidade política, a produção de relatórios e a divulgação de informações relevantes sobre o caso, bem como a posterior produção normativa da ONU tendo em vista os grandes fracassos dos anos 90 são alguns dos avanços observados. No entanto, é preciso analisar outros eventuais casos de responsabilização para tecer comparações sobre estes avanços, bem como observar se essas características se mostraram pontuais ao caso em si, risco inerente ao estudo de caso unitário, ou se podem ser transbordadas para o debate sobre o tema.

Sendo assim, tendo em vista que o tema não se esgota com este estudo, reitera-se a necessidade de iluminar essas questões, relativas ao debate acerca da *accountability* nas missões de paz com enfoque no aspecto da responsabilidade, política e penal, mediante violações de direito e de compromissos no âmbito da comunidade internacional.

7. Referências bibliográficas

Fontes secundárias

ALVES, J. *Nacionalismo e etnias em conflito nos Bálcãs*. IN: **Lua Nova**, n° 63, 2004.

ARON, R. **Peace and War: a theory of International Relations**. New Brunswick, N.J. and London: Transaction Publishers, 2003.

BAEHR, P. *et al.* **Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands**. Antwerpen-Oxford-New York: Intersentia, 2002.

BARNETT, M.; SIKKINK, K. *From International Relations to Global Society*. IN: REUS-SMITH, C.; SNIDAL, D., **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping**. 2ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BOON, K. *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*. IN: **Chicago Journal of International Law**, Vol 16. N. 2, 2016, pp. 343-385.

BOOTH, K.; WHEELER, N. **The Security Dilemma: fear, cooperation and trust in world politics**. New York: Palgrave, 2008.

BULL, H. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: UNB, 2002, pp. 1-29.

CHAN, S. *Netherlands Partly Liable for 1995 Massacre of Bosnian Muslim Men, Court Rules*. IN: **New York Times**, 27/06/2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/06/27/world/europe/srebrenica-bosnia-dutch-netherlands.html>> –
Último acesso: 30/06/2017.

COLEMAN, K. **International Organisations and Peace Enforcement**: The Politics of International Legitimacy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 19-72.

CRUCIANI, A. *Applicable Law in Peace Support Operations*. IN: MANACORDA, S.; NIETO, A. **Criminal Law between War and Peace**: Justice and Cooperation in Criminal Matters in International Military Interventions. Proceedings of the XVth International Congress on Social Defense. Cuenca: Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2009, pp. 183-201.

CULLET, P. **Different Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations**. EJIL, vol. 10, n. 3, 1999, pp. 549-582.

DAHLHAUS, N. *The Responsibility while Protecting – Brazil's Attempt to Frame the R2P Debate*. IN: STAACK, M.; KRAUSE, D. Schutzverantwortung in der Debatte: Die “**Responsibility to Protect**” nach dem Libyen-Dissens. Berlin: Opladen, 2015.

DANNENBAUM, T. *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers*. IN: **Harvard International Law Journal**, v. 51, N. 1, 2010.

DELPLA, I.; BOUGAREL, X.; FOURNEL, J. **Investigating Srebrenica: institutions, facts, responsibilities**. New York: Berghahn Books, 2012.

DIAS, L. H. R. **A Responsabilidade de Proteger (R2P) e a Política Externa Brasileira**: Uma visão Pragmática. In: XIX Seminário de Iniciação Científica da PUC-RIO. 2011. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: http://www.puc-rio.br/Pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/IRI/IRI-Lu%C3%ADs%20Henrique.pdf. Último acesso: 03/05/2015

DIEHL, P. **Peace Operations**. Cambridge: Polity, 2008.

DOYLE, M.; SAMBANIS, N. **Making War and Building Peace**: United Nations Peace Operation. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

DUTCHNEWS. *200 Srebrenica veterans sue Dutch state for social, emotional, economic damage*. 27/06/2017. Disponível em: <http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/06/200-srebrenica-veterans-sue-dutch-state-for-social-emotional-economic-damage/> - Último acesso: 30/06/2017.

FADISMA, **Denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos** em virtude da violação, por parte da Organização das Nações Unidas, dos direitos à vida e integridade corporal, conforme artigos 4 e 5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e/ou do artigo I da Declaração

Americana dos Direitos e Deveres do Homem, outubro/2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/haite-denuncia-onu-oea.pdf>>. Último acesso: 05/02/2015.

FINNEMORE, M. **The Purpose of Intervention**: Changing Beliefs about the Use of Force. Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 1-23.

FREEDMAN, R. *UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge*. IN: **The European Journal of International Law**, Vol. 25, N. 1, 2014, pp. 239-254.

GARCIA, B.; PARADA, M. *Genocídio e limpeza étnica na Bósnia*. IN: **Revista Eletrônica Boletim do TEMPO**, Ano 3, nº 11, Rio de Janeiro: 2008.

HURRELL, A. *Power, institutions, and the production of inequality*. IN: BARNETT, M.; DUVALL, R. **Power in Global Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 33-58.

JERVIS, R. *Hans Morgenthau, Realism and the Scientific Studies of International Politics*. IN: **Social Research**, Vol. 61, No 4, Winter 1994.

KALDOR, M. *The idea of Global Civil Society*. IN: BAKER, G.; CHANDLER, D. **Global Civil Society**: contested futures. London: Routledge, 2005.

KEOHANE, R. *Political authority after intervention: Gradations in sovereignty*. IN: KEOHANE, R.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 275-298.

KRASNER, S. *Power politics, institutions and transnational relations*. IN: RISSE-KAPPEN, T. **Bringing Transnational Relations Back In** NonState Actors, Domestic Structures and International Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

KOH, H. *Why Do Nations Obey the Law?* (review) IN: **The Yale Law Journal**, Vol. 106, No. 8, Symposium: Group Conflict and the Constitution: Race, Sexuality, and Religion, Jun/1997, pp. 2599-2659

KU, C.; JACOBSON, H. **Democratic Accountability and the Use of Force in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 81-123.

LECK, C. *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: command and control arrangements and the attribution of conduct*. IN: **Melbourne Journal of International Law**, 2009. Disponível em: < <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2009/16.html>>. Último acesso: 01/05/2015.

LENTNER, H. *The Political Responsibility and Accountability of the United Nations Secretary-General*. IN: **The Journal of Politics**, Vol. 27, No. 4, Nov/1965, pp. 839-860

MC DOUGALL, D. *Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect*. IN: BELLAMY, A.; DAVIES, S.; GLANVILLE, L. **Global Responsibility to Protect**. Leiden: Brill, 2014.

MILEVA, N. *State Responsibility in Peacekeeping: The effect of responsibility on future contributions*. IN: **Utrecht Law Review**, Vol 12, Issue 1, January/2016. Disponível em: <<http://doi.org/10.18352/ulr.328>>. Último acesso: 24/04/2016.

MOMIROV, A. *Dutch Courts and Srebrenica: Ascribing Responsibilities and Defining Legally Relevant Relationships*. IN: **Netherlands Yearbook of International Law**. Vol 43, Dezembro de 2012, pp. 233-248.

MURPHY, R. **UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo**: Operational and Legal Issues in Practice. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 214-305.

NOLLKAEMPER, A. *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Conduct of Dutchbat in Srebrenica*. IN: **Journal of International Criminal Justice**, No 9, 2011, pp. 1143-1157.

NYE, J.; KEOHANE, R. *Transnational Relations and World Politics: An Introduction* IN: **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ORZAN, M. *International Organizations and Immunity from Legal Process*. IN: VIRZO, R., INGRAVALLO, I. **Evolutions in the Law of International Organizations**. Leiden: Brill, 2015.

PALCHETTI, P. *Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: the 2014 Judgment of the District Court in the Mothers of Srebrenica Case*. IN: **Netherlands International Law Review**, 62, 2015, pp. 279-294.

PELLET, A. *The definition of responsibility on International Law*. IN: CRAWFORD *et al.* **The Law of International Responsibility**. Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <<http://pellet.actu.com/wp-content/uploads/2016/02/PELLET-2010-The-Definition-of-Responsibility-in-International-Law.pdf>>. Último acesso: 17/12/2015

RACHED, D. *Doomed aspiration of pure instrumentality: Global Administrative Law and Accountability*. IN: **Global Constitutionalism**, 3:3, 2014, pp. 338-372.

RACHED, D. *The Concept(s) of Accountability: Form in Search and Substance*. IN: **Leiden Journal of International Law**, 29, 2016, pp. 317-342.

- SEITENFUS, R. **Haiti: Dilemas e Fracassos Internacionais**. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.
- SLAUGHTER, A.M. **A New World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SLAUGHTER, A.M. **International Law in a World of Liberal States**. EJIL, 1995, pp. 503-538.
- TERRIFF, T. *et al.* **Security Studies Today**. United Kingdom: Polity Press, 1999.
- THOMAS, N., TOM, W. *The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention* IN: **Security Dialogue**, PRIO, 2002. Sage Publications, Vol. 33 (2), pp. 177-192.
- VAN DER BILT, J. *Srebrenica: a dutch national trauma*. IN: **Journal of Peace, Conflict & Development**, Issue 21, March 2015.
- VIDAL, John. *Haiti earthquake: city's plight leads to worst humanitarian crisis in decades*. IN: **The Guardian**. 18/01/2010. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2010/jan/17/haiti-earthquake-humanitarian-disaster>>. Último acesso: 04/05/2015.
- VON DER DUNK, H. *The Netherlands and the memory of the Second World War*. IN: **European Review**, 1996, 4(3), 221-239
- WEDGEWOOD, R. *The Evolution of United Nations Peacekeeping*. IN: **Yale Law School Faculty Scholarship Series**, 1-1-1995. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2278?utm_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss_papers%2F2278&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages>. Último acesso: 01/09/2017.
- WILSON, R., HURVITZ, E. *Human Rights Violations by Peacekeeping Forces in Somalia*. **Human Rights Brief** 21, no. 2, 2014, pp. 2-8. Disponível em: <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1909&context=hrbrief>>. Último acesso: 07/06/2015.
- ZWANENBURG, M. **Accountability of Peace Support Operations**. Brill: Nijhoff. 2005.
- ZWANENBURG, M. *UN Peace Operations Between Independence and Accountability*. **International Organizations Law Review**, 5, 2008, pp. 23-47.

Fontes primárias

Sobre o caso de Srebrenica

ASSEMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE. **Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la mission d'information commune (1) sur les événements de Srebrenica**. 2001. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i3413-01.asp>> - Último acesso: 08/04/2017.

ECHR. **Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands**, 2012. Disponível em: <<http://www.asser.nl/upload/documents/20120905T111510-Supreme%20Court%20Decision%20English%2013%20April%202012.pdf>> - Último acesso: 01/07/2017

GERECHTSHOF DEN HAAG. **Mothers of Srebrenica v. The State of Netherlands and the United Nations**, 2017. Disponível em: <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2017:1761>> . Último acesso: 01/07/2017.

NIOD. **Srebrenica: Reconstruction, background, consequences and analyses of the fall of a 'safe' área**. 2002. Disponível em: <<http://www.niod.nl/en/srebrenica-report/report>> - Último acesso: 15/03/2017.

SUPREME COURT OF NETHERLANDS. **The State of Netherlands v. Mustáfic**, 2013. Disponível em: <[https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Supreme-court-of-the-Netherlands/Documents/12%2003329%20\(1\).pdf](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Supreme-court-of-the-Netherlands/Documents/12%2003329%20(1).pdf)>. Último acesso: 01/07/2017.

SUPREME COURT OF NETHERLANDS. **The State of Netherlands v. Nuhanovic**, 2013. Disponível em: <<http://www.asser.nl/upload/documents/20130909T125927-Supreme%20Court%20Nuhanovic%20ENG.pdf>>. Último acesso: 01/07/2017.

THE HAGUE DISTRICT COURT. **Mothers of Srebrenica v. The State of Netherlands and the United Nations**, 2014. Disponível em: <<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:8748>>. Último acesso: 25/04/2016.

Documentos da ONU

ICISS. **Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Center, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> - Último acesso: 01/07/2017

ILC. **Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries**. 2011. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf> - Último acesso: 09/02/2017.

ILC. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**. 2001. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf> - Último acesso: 09/02/2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais**, 1986. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1427770.pdf>>. Último acesso: 06/02/2015.

_____. **Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas**, 1946. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/an27784-50traducao.pdf>. Último acesso: 06/02/2015.

OIOS. **Evaluation Report: Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations**. IED-15-001, 2015. Disponível em: <<https://oios.un.org/page/download2/id/13>>. Último acesso: 17/12/2015

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL, **Estatuto de Roma**, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm> – Último acesso: 06/04/2017.

UNITED NATIONS. **Accountability and Responsibility: a report from Secretary-General**, A/55/270, 2000. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/270>. Último acesso: 22/07/2017.

_____. **An Agenda For Peace**, A/47/277, Secretary General, 1992a. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm>>. Último acesso: 02/01/2016.

_____. **Convention on Special Mission**, General Assembly, 1969 IN: **Treaty Series**, vol. 1400, p. 231. Disponível em: <legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_3_1969.pdf>. Último acesso: 05/02/2015.

_____. **Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, Special Treaty Event**, 1994. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202051/v2051.pdf>>. Último acesso: 05/02/2015.

_____. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on missions, General Assembly, Draft resolution**, 69/114, 27/10/2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/sixth/69/criminal_accountability.shtml>. Último acesso: 05/02/2015.

_____. **Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers**, DPKO/CPD/DDCPO/2003/001, DPKO, 2003. Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/file/2367/download?token=TBfOVemn>>. Último acesso: 06/02/2015.

_____. **Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations**, A/64/573, 2009. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20A%2064%20573.pdf>>. Último acesso: 02/01/2016.

_____. **Observance by United Nations forces of international humanitarian law, Secretary General's Bulletin**, ST/SGB/1999/13, 06/08/1999. Disponível em: <[https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/1999/sgb__1999-_13____\[observance_by_united_nations_forces_of_international_humanitarian_law\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/1999/sgb__1999-_13____[observance_by_united_nations_forces_of_international_humanitarian_law].doc)>. Último acesso: 05/02/2015.

_____. **Report of the Secretary-General**, A/1995/444, 1995b. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmibh/N9516038>>. Último acesso: 01/07.2017.

_____. **Report of the Secretary-General**, A/51/389, 1996. Disponível em: <<http://www.hamamoto.law.kyoto-u.ac.jp/kogi/2005kiko/a-51-389e.pdf>>. Último acesso: 04/05/2015.

_____. **Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflicts**, S/2004/431, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/431>. Último acesso: 02/01/2016.

_____. **Report of the Secretary-General pursuant to Assembly resolution 53/35 – The fall of Srebrenica**, A/54/549, 1999. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_549_1999.pdf>. Último acesso: 23/05/2017.

_____. **Resolution 743, Security Council**, 1992b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/743\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/743(1992))>. Último acesso: 31/12/2016.

_____. Resolution 1244, **Security Council**, 1999. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>>. Último acesso: 31/12/2015.

_____. Resolution 1542, **Security Council**, 2004. Disponível em: <www.refworld.org/docid/48bfc5642.html>. Último acesso: 06/02/2015.

_____. Resolution 1701, **Security Council**, 2006. Disponível em: < <http://www.refworld.org/docid/453786b30.html>>. Último acesso: 31/12/2015.

_____. Resolution 1925, **Security Council**, 2010. Disponível em: < <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S%20RES%201925.pdf>>. Último acesso: 31/12/2015.

_____. Resolution 1996, **Security Council**, 2011. Disponível em: < [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996(2011))>. Último acesso: 31/12/2015.

_____. Resolution 1990, **Security Council**, 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1990\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1990(2011))>. Último acesso: 31/12/2015.

_____. Resolution 2149, **Security Council**, 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2014.shtml>>. Último acesso: 31/12/2015.

_____. **Responsibility of International Organizations**, A/CN.4/553, 13/05/2005. Disponível em: <legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_553.pdf>. Último acesso: 05/02/2015.

_____. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, **Report on Secretary-General**, A/63/720, 2009. Disponível em: <<https://undocs.org/A/63/720>> - Último acesso: 06/12/2015.

_____. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, **Report on Secretary-General**, A/64/669, 2010. Disponível em: <<https://undocs.org/A/64/669>> - Último acesso: 06/12/2015.

_____. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, **Report on Secretary-General**, A/65/742, 2011. Disponível em: <<https://undocs.org/A/65/742>> - Último acesso: 06/12/2015.

_____. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, **Report on Secretary-General**, A/66/669, 2012. Disponível em: <<https://undocs.org/A/66/699>> - Último acesso: 06/12/2015.

_____. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, **Report on Secretary-General**, A/67/766, 2013. Disponível em: <<https://undocs.org/A/67/766>> - Último acesso: 06/12/2015.

_____. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, **Report on Secretary-General**, A/68/756, 2014. Disponível em: <<https://undocs.org/A/68/756>> - Último acesso: 06/12/2015.

_____. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, **Report on Secretary-General**, A/69/779, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/69/779>> - Último acesso: 06/12/2015.

_____. **Statement by the President of the Security Council**, S/PRST/2003/27, 2003. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20SPRST200327.pdf>>. Último acesso: 02/01/2016.

_____. **Statute of the International Law Commission**, 2005. Disponível em: <<http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/statute/statute.pdf>>. Último acesso: 06/02/2015.

_____. **Supplement to An Agenda for Peace**, A/50/60, Security Council, 1995a. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>. Último acesso: 02/01/2016.

_____. **Ten rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets**. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/documents/ten_in.pdf>. Último acesso: 17/02/2015.

_____. Third part liability: temporal and financial limitations, **Resolution on Secretary-General**, A/RES/52/247, 1998. Disponível em: <<http://www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/1998/31.pdf>> - Último acesso: 25/04/2016.

_____. **United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel**. A/RES/62/214, General Assembly, 2008. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/62/214>>. Último acesso: 06/12/2015.

_____. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.** 2008. Disponível em: < http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf>. Último acesso: 04/05/2015.

_____. **United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions.** DPKO, 2014. Disponível em: <[http://www.challengesforum.org/Global/Forum%20Documents/2014_SGF_Oslo/000358-AH-and-HL\(1\).pdf](http://www.challengesforum.org/Global/Forum%20Documents/2014_SGF_Oslo/000358-AH-and-HL(1).pdf)>. Último acesso: 04/05/2015.

_____. **We are United Nations Peacekeepers.** Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_in.pdf>. Último acesso: 17/02/2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Health Cluster Bulletin:** cholera outbreak in Haiti. 2011. Disponível em: <http://www.who.int/hac/crises/hti/sitreps/haiti_health_cluster_bulletin_25march2011.pdf>. – Último acesso: 17/02/2015.

Websites consultados

United Nations Office of Legal Affairs – <www.legal.un.org>. Último acesso: 06/02/2015

UN – United Nations – <www.un.org>. Último acesso: 13/12/2015

DPKO – Department for Peacekeeping Operations - < www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/> - Último acesso: 13/12/2015