



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR IUS GENTIUM CONIMBRIGAE

**Responsabilidade por Omissão ou Mau Desempenho nas
Operações de Apoio à Paz**

Major de Infantaria Paraquedista Sérgio Miguel Gorjão Marques

Trabalho de Investigação Individual do 1º Curso de Pós-Graduação em
Conflitos Armados & Direitos Humanos (2021/22)

Pedrouços 2022



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR IUS GENTIUM CONIMBRIGAE

Responsabilidade por Omissão ou Mau Desempenho nas Operações de Apoio à Paz

Major de Infantaria Paraquedista Sérgio Miguel Gorjão Marques

Trabalho de Investigação Individual do 1º Curso de Pós-Graduação em
Conflitos Armados & Direitos Humanos (2021/22)

Orientador: Mestre, Maria João Paixão

Pedrouços 2022



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu , Sérgio Miguel Gorjão Marques, declaro por minha honra que o presente trabalho, intitulado **“Responsabilidade por Omissão ou Mau Desempenho nas Operações de Apoio à Paz”** é resultado da investigação que realizei, no contexto do **1º Curso de Pós-Graduação em Conflitos Armados & Direitos Humanos (2021/22)** , e reconheço que ficarei sujeito a penalização em caso de utilização de ideias ou palavras da autoria de outrem, sem a devida identificação.

Pedrouços, 18 de junho de 2022

Sérgio Miguel Gorjão Marques



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento Teórico e Conceptual.....	5
2.1. Revisão de Literatura.....	5
2.2. Enquadramento Conceptual	9
3. Metodologia e Método	15
4. Apresentação de dados e discussão de resultados	17
4.1. Omissão ou mau desempenho ao nível da ONU e/ou da CI	17
4.2. Omissão ou mau desempenho ao nível das OAP no terreno.....	20
4.3. Principais limitações à responsabilização	23
5. Conclusões	25
Referências bibliográficas	29



Resumo

As Operações de Apoio à Paz desempenham um papel vital na responsabilidade da Organização das Nações Unidas em manter a paz e segurança internacionais. Os maus desempenhos comprometem o sucesso das Operações e põem em causa a credibilidade da Organização das Nações Unidas como um todo. A presente investigação aborda a problemática da responsabilização por omissão ou mau desempenho, por esta poder ser a ponte entre as expectativas e o desempenho das Forças no terreno.

Foi empregue um raciocínio indutivo e uma estratégia qualitativa, em consideração à subjetividade do objeto de estudo e estabelecendo generalizações a partir dos factos identificados. O desenho de pesquisa foi o estudo de caso, procurando obter uma visão abrangente de todo o processo.

Verificou-se que apesar de existirem diversas causas para as situações de omissão e maus desempenhos e inúmeras limitações à responsabilização, estas acabam por estar interligadas e podem ser estudadas de forma agrupada. A falta de transparência, nos processos de responsabilização, e padrões de desempenho, que possam ser utilizados na avaliação dos desempenhos, são apresentadas como limitações graves à responsabilização. No entanto, concluiu-se que a principal causa para a falta de responsabilização é a falta de vontade política dos países contribuidores.

Palavras-chave:

Organização das Nações Unidas, Operações de Apoio à Paz, Responsabilização, Desempenho, Vontade Política, Transparência.



Abstract

Peacekeeping Operations play a vital role in the United Nations' responsibility to maintain international peace and security. Poor performance compromises the success of Operations and jeopardizes the credibility of the United Nations as a whole. The present investigation addresses the issue of accountability for omission or poor performance, as this can be the bridge between the expectations and the performance of the Forces on the ground.

Inductive reasoning and a qualitative strategy were used, considering the subjectivity of the study object, establishing generalizations from the identified facts. The research design was the case study, seeking to obtain a comprehensive view of the entire process.

It was found that although there are several causes for situations of omission and poor performance and numerous limitations to accountability, these end up being interconnected and can be studied in a grouped way. The lack of transparency, in accountability processes, and performance standards, that can be used to assess performance, are presented as serious limitations to accountability. However, it was concluded that the main cause for the lack of accountability is the lack of political will from the contributing countries.

Keywords:

United Nations, Peacekeeping Operations, Accountability, Performance, Political Will, Transparency.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

- A4P *Action for Peacekeeping*
A4P+ *Action for Peacekeeping +*

C

- CI Comunidade Internacional
CNU Carta das Nações Unidas
CS Conselho de Segurança

D

- DIH Direito Internacional Humanitário

O

- OAP Operações de Apoio à Paz
OE Objetivo específico
OG Objetivo geral
ONU Organização das Nações Unidas
OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte

P

- POC *Protection of Civilians*

Q

- QC Questão central
QD Questão derivada

R

- R2P *Responsability to Protect*
ROE *Rules of Engagement*

S

- SG Secretário-Geral

T

- T/PCC *Troop- and Police-Contributing Countries*
TII Trabalho de Investigação Individual



1. Introdução

A ONU emprega atualmente¹ um total de 87,122 pessoas, entre militares, polícias e civis, de 121 países em 12 Operações de Apoio à Paz (OAP) (Organização das Nações Unidas [ONU], 2022). Essas missões desempenham um papel vital na responsabilidade da ONU em relação à paz e segurança internacionais. No entanto, o mau desempenho e a má conduta flagrante de alguns *Peacekeepers*² no campo, combinados com medidas de responsabilidade organizacional insuficientes, correm o risco de minar a eficácia e a credibilidade da organização e do esforço de manutenção da paz (Bosco, 2017).

As OAP requerem os mais elevados padrões de desempenho, tanto entre pessoal civil como uniformizado, para serem bem-sucedidas. Reforçar a responsabilização pelo desempenho do pessoal em OAP é central para a atual iniciativa de Ação pela Manutenção de Paz (A4P³) (Guterres, 2021). Quando uma missão falha na proteção de civis (POC⁴) põe em causa a credibilidade todo o sistema de manutenção de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), assim como a credibilidade da própria ONU (Rugwabiza, 2020).

As intervenções da ONU com o objetivo de estabelecer e manter paz têm um registro misto. Alguns foram razoavelmente bem-sucedidos, como em Timor-Leste, enquanto outros, como no Ruanda em 93 (Whitten, 2006), no Sudão do Sul e do Haiti em 2016 ou na República Centro-Africana em 2018, para enumerar apenas algumas, não (Razza, 2020b; Donais & Tanguay, 2021).

Em várias ocasiões as missões da ONU falharam em prevenir ou responder a ameaças, apesar de estarem cientes do risco, receberem avisos adequados de um ataque ou estarem nas proximidades quando os abusos foram cometidos. Numerosos relatórios e investigações sobre esses incidentes destacaram deficiências no desempenho e exigiram mais responsabilidade. Apesar das ambições institucionais, no entanto, ainda há responsabilização limitada para os atores envolvidos na proteção de civis (Razza, 2020b).

Qualquer um destes casos já seria demasiado grave, pelo que melhorar a responsabilização das forças de paz das Nações Unidas é um desafio fundamental para o Secretário-Geral (SG) António Guterres (Bosco, 2017). Para fazer face a estes e a outros,

¹ Dados referentes a 28 de fevereiro de 2022 (ONU, 2022).

² O autor opta por manter a nomenclatura original por a tradução direta, para “Mantenedores de Paz”, não ser de uso corrente na língua portuguesa e por existir a percepção de que a expressão “Soldados da Paz”, que é de uso comum, não traduz o mesmo significado. *Peacekeeper* são todos os civis, militares e polícias que desempenham funções nas OAP da ONU (ONU, s.d.f.).

³ Sigla original em língua inglesa, *Action for Peacekeeping*.

⁴ Sigla original em língua inglesa, *Protection of Civilians*.



não menos importantes, desafios foi lançada pelo SG da ONU a iniciativa *Action for Peacekeeping*⁵ (A4P), na qual o desempenho e a responsabilização são uma das oito áreas a melhorar (ONU, s.d.a).

Anteriormente, a prioridade da ONU estava focada no reforço das políticas de responsabilização que abordam a má conduta das forças de paz, especialmente aquelas relacionadas à exploração e abuso sexual. António Guterres comprometeu-se, a partir de 2018, a continuar este importante trabalho; no entanto, confirmar que “protetores” não se tornam “predadores” é um padrão demasiado baixo. Mais ambicioso será garantir que as forças de manutenção da paz agem de forma construtiva para implementar as tarefas para as quais foram enviadas. Isso envolve responsabilizar os de baixo desempenho e aqui as políticas da ONU permanecem muito menos desenvolvidas. A iniciativa A4P veio renovar o compromisso político, chamando os Estados-membros da ONU a desenvolver um conjunto de princípios e compromissos acordados mutuamente para criar OAP adequadas para o futuro (Bosco, 2017; ONU, s.d.b).

É neste âmbito que a presente investigação se insere. Importa estudar a problemática associada à responsabilização, tanto do ponto de vista da Comunidade Internacional(CI)/ONU como do ponto de vista dos atores que materializam as OAP no terreno.

A investigação foi delimitada no “tempo, espaço e conteúdo” (Santos & Lima, 2019), procurando adequar a mesma ao tempo disponível e aos objetivos que se pretendeu atingir. Assim, esta investigação delimita-se a situações relatadas em que as forças da ONU não cumpriram a sua missão, por omissão ou mau desempenho, suas causas e consequências, medidas preventivas e medidas corretivas. Excluem-se aqui as situações onde uma intervenção da ONU seria necessária, mas não ocorreu ou ocorreu fora de tempo, para focar apenas nas situações onde existia uma missão no terreno. Quanto ao tempo, delimitou-se desde 1992, a quando da missão da ONU na ex-Jugoslávia, como um dos primeiros conflitos onde as forças da ONU foram confrontadas com a sua falta de preparação para enfrentar ataques sistemáticos contra civis (ONU, s.d.g; ONU, 1996), até à atualidade.

Relativamente ao espaço, o foco da investigação encontra-se nos países onde ocorreram missões da ONU e os países contribuidores com forças, militares e policiais

⁵ Ação para a Manutenção de Paz, tradução livre do autor.



(T/PCC⁶) para as missões da ONU, que foram abrangidos sempre que a investigação levou para esse rumo. No entanto não se pretendendo estudar de forma exaustiva todas as missões e todos os países contribuidores.

Como Objetivo Geral (OG) do Trabalho de Investigação Individual (TII) foi definido: Identificar quais as principais limitações à responsabilização por omissão ou mau desempenho nas OAP da ONU. Como forma de atingir este OG definiu-se a seguinte Questão Central (QC): quais as principais limitações à responsabilização por omissão ou mau desempenho nas OAP da ONU? Com vista a atingir o OG deste TII foram desenvolvidos dois Objetivos Específicos (OE) que norteiam o modelo de análise:

OE1: Explicar a problemática associada à responsabilização por omissão ou mau desempenho ao nível da ONU e da CI.

OE2: Explicar a problemática associada à responsabilização por omissão ou mau desempenho ao nível das OAP no terreno.

Decorrente destes OE foram desenvolvidas duas Questões Derivadas (QD), cujo conteúdo das respostas permite satisfazer os OE.

QD1: Ao nível da ONU e da CI quais são as causas da omissão ou mau desempenho e da falta de responsabilização?

QD2: Ao nível das OAP no terreno quais são as causas da omissão ou mau desempenho e da falta de responsabilização?

De modo a permitir uma leitura fluida e a fácil compreensão dos resultados obtidos, este trabalho foi dividido em cinco capítulos, incluindo a presente introdução, com a seguinte estrutura:

- (i) Introdução – o presente capítulo, onde é feita a justificação do tema e são apresentados os objetivos a atingir e questões a responder;
- (ii) Enquadramento teórico e conceptual – este capítulo visa enquadrar o leitor com o ponto de partida para a investigação, através da revisão da literatura sobre algumas obras de maior influência no objeto de estudo, e familiariza-lo com alguns dos conceitos que serviram de base à investigação;
- (iii) Metodologia – breve descrição da metodologia empregue neste TII;

⁶ Sigla original em língua inglesa para *Troop- and Police-Contributing Countries*.



- (iv) Apresentação dos dados e discussão de resultados – organizado por subcapítulos, respondendo cada um deles a cada QD e à QC, que por sua vez permitem atingir os OE e o OG da investigação;
- (v) Conclusões – fecham não só o trabalho aqui apresentado, mas também todo o percurso de investigação. É feito um apanhado de todo o TII, resumindo a problemática que se pretendeu estudar, revisitando a metodologia empregue e destacando os resultados obtidos. Neste capítulo são ainda apresentadas as limitações da investigação e possíveis linhas de investigação a seguir no futuro.



2. Enquadramento Teórico e Conceptual

2.1. Revisão de Literatura

Para a investigação em apreço, dada a especificidade da temática no seio das OAP, o autor sentiu necessidade de fazer a análise de um alargado numero de obras e relatórios, por poucos documentos têm como foco a responsabilização, mas a responsabilização ou a responsabilidade acabam por se relacionar com as situações relatadas e com as conclusões obtidas.

2.1.1. *Action for Peacekeeping (A4P) initiative*

Em março de 2018 foi lançada a iniciativa de Ação para a Manutenção de Paz pelo SG da ONU, invocando os Estados-membros, o Conselho de Segurança (CS), os T/PCC, parceiros regionais e contribuidores financeiros para renovar o empenho nas OAP da ONU e assumindo um compromisso mutuo pela excelência (ONU, s.d.b). Esta iniciativa divide-se em oito áreas a melhorar, são elas: Política; Mulheres, Paz e Segurança; Proteção; Segurança (*Safety e Security*); Desempenho e Responsabilização; Construção e Sustentabilidade da Paz; Parcerias; Conduta dos *Peacekeepers* e das OAP (ONU, s.d.b).

Esta iniciativa está diretamente ligada com o presente objeto de estudo. Não apenas a área a desenvolver do Desempenho e Responsabilização, que pretende assegurar o mais elevado nível de desempenho de uma OAP e de todos os seus *Peacekeepers*, em particular ao nível das lideranças, assim como a sua responsabilização por esse desempenho, que contribui para a melhoria do desempenho das OAP e para a melhoria do sistema de responsabilização (ONU, s.d.b).

Ao longo do trabalho aqui apresentado vai ser demonstrado como também as áreas da Política, Proteção e da Segurança estão intimamente ligadas com o desempenho e a responsabilização nas OAP, como é espelhado por relatórios como o relatório do Tenente-General Carlos dos Santos Cruz sobre a segurança dos *Peacekeepers*, associando a mesma ao seu desempenho (ONU, 2017).

Em março de 2021, a quando do terceiro aniversário da A4P, o SG da ONU lançou a *Action for Peacekeeping + (A4P+)*, com vista à implementação da A4P para o período entre 2021 e 2023, redefinindo as prioridades focais com vista à melhoria do impacto das OAP da ONU, na qual as ações relacionadas com a responsabilização continuam a estar presentes (ONU, 2021).



2.1.2. *The Accountability System for the Protection of Civilians (POC) in UN Peacekeeping⁷*

O artigo publicado no final de 2020 por Namie di Razza, chefe da POC no Instituto Internacional da Paz, é provavelmente o melhor estudo exclusivamente dedicado ao sistema de responsabilização para a POC nas missões de Paz da ONU. A autora apresenta um longo percurso académico ligado à POC, Relações Internacionais, Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário (DIH), a quando da autoria deste artigo encontrava-se a desenvolver um pós-doutoramento na área das OAP e da POC junto do Instituto Internacional da Paz.

A autora apresenta a responsabilização como uma possível ponte entre a política e a prática, trazendo assim a responsabilização para todos os patamares da hierarquia nacional e internacional. Igualmente, a autora defende que a responsabilização dos agentes civis deve ser feita da mesma forma como para com os uniformizados. Citando Bovens (2007), destaca a responsabilização como sendo simultaneamente uma virtude e um mecanismo. A virtude como a vontade de responder de forma transparente pelas suas responsabilidades. Mecanismo como estrutura que permite relatar e efetivar a responsabilização (Razza, 2020b).

Divide o sistema de responsabilização da ONU em quatro dimensões: Definição clara de funções e responsabilidades; Apoio e recursos necessários; Monitorização e supervisão do desempenho; Medidas coercivas, sanções e incentivos. Sendo que as maiores dificuldades do atual sistema se prendem com as ultimas duas dimensões. No artigo são apresentadas as ferramentas que a ONU tem vindo a desenvolver, assim como as dificuldades que ainda persistem, concluindo com a apresentação de um rumo que tanto o Secretariado como os Estados-membros da ONU (Razza, 2020b).

2.1.3. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*

No ano 2000 verificou-se a necessidade de avaliar a forma como a ONU estava a desempenhar o seu papel de assegurar a paz e segurança internacionais. O relatório do painel sobre as operações de paz da ONU, mais conhecido como relatório Brahimi, destacou a necessidade de fortalecer a capacidade da ONU para desenvolver um espetro alargado de missões (Mingst, s.d.).

⁷ O sistema de responsabilização para a Proteção de Civis na ONU, tradução do autor.



Este relatório abordou assim as principais falhas e pontos fracos das OAP da ONU até então. Foi acolhido com grande interesse mediático, inspirando diversos relatórios e reuniões sobre a necessidade de desenvolver mandatos claros, credíveis e alcançáveis melhorar a colaboração entre o secretariado da ONU e os T/PCC. Reflete sobre a “lacuna de compromisso” entre os compromissos dos estados nas resoluções do CS e os recursos que realmente estão preparados para disponibilizar, assim como sobre os problemas relacionados com a divisão de poder entre o CS e os T/PCC (Gray, 2001).

Este relatório, além de alertar para a necessidade de os T/PCC disponibilizarem mais forças e com melhores capacidades, apela também à necessidade uma doutrina mais robusta, na qual as forças tem capacidade efetiva para se defenderem e as Regras de Empenhamento (ROE⁸) não sejam limitativas da sua iniciativa (Atwood, et al., 2000).

2.1.4. *Improving Security of United Nations Peacekeepers*

Em Dezembro de 2017, o Tenente-General Carlos dos Santos Cruz publicou um relatório intitulado de “Melhorando a Segurança dos *Peacekeepers* da ONU⁹”, mais conhecido como Relatório Santos Cruz, onde apresentou formas concretas de reduzir o numero de baixas nas OAP da ONU. Este relatório levantou ainda questões sobre a preparação dos *Peacekeepers* para enfrentarem ataques diretos e renovou a discussão sobre os mandatos das missões de OAP em alguns países africanos (International Peace Institute, s.d.; Haeri, 2018).

Este relatório acaba assim por ter o seu foco na transformação de como a ONU conduz as suas OAP, procurando compreender a causa de tantas mortes entre funcionários da ONU¹⁰ e o que pode ser feito para combater este problema. Assume que os capacetes azuis da ONU já não representam uma proteção natural e que os T/PCC devem mudar a sua mentalidade e mostrar determinação para enfrentarem este problema ou continuar a assumir o envio das suas tropas no caminho do perigo (Cruz, Philips, & Cusimano, 2017).

Assumindo que “Ninguém ataca um adversário mais forte”, a principal causa apresentada é, de uma forma geral, a falta de desempenho das forças, sendo as áreas a melhorar as seguintes: Liderança; Comportamento Operacional; Uso da Força; Postura Defensiva; Princípios do *Peacekeeping*; Seleção dos T/PCC; Treino pré-destacamento;

⁸ Sigla original em língua inglesa, *Rules of Engagement*.

⁹ Tradução livre do autor.

¹⁰ Os números de mortos dispararam desde 2013, atingindo 195 mortos entre 2013 e a publicação do relatório, 56 apenas no ano de 2017 (Cruz, Philips, & Cusimano, 2017).



Equipamento; Informações; Tecnologia; Apoio Médico; Bases¹¹; “Pegada da Missão”; Administração; Impunidade. Estas áreas a desenvolver são por sua vez divididas em quatro domínios: Mudança de Mentalidade; Melhoramento da Capacidade; Pegada da Missão adequada à ameaça; Reforçar a Responsabilização (Cruz, Philips, & Cusimano, 2017).

Não aprofundando mais, neste momento, o estudo deste documento, compreendemos que tanto pelo destaque que mereceu no seio das OAP da ONU como pelos domínios a desenvolvidos, o Relatório Santos Cruz é de enorme relevância para o presente estudo.

2.1.5. Mães de Srebrenica contra os Países Baixos

O massacre de Srebrenica ocorreu em julho de 1995, na cidade que lhe dá o nome na região Oeste da Bósnia e Herzegovina, junto à fronteira com a Sérvia. Em poucos dias mais de 7000 Bósnios Muçulmanos foram assassinados e mais de 20000 foram deslocados, num processo de limpeza étnica (Smith, s.d.).

Srebrenica era à época uma área segura, sob proteção da ONU. No entanto as Forças da ONU permitiram que as Forças Bósnias-Sérvias facilmente tomassem o controlo daquele enclave muçulmano, levando a cabo sistemáticas execuções em massa, violações sexuais, pilhagens e espancamentos (Human Rights Watch, s.d.). O Tribunal Penal Internacional para a Ex-Jugoslávia declarou este massacre como um genocídio e responsabilizou os Oficiais do Exército Bósnio-Sérvio, mas a ONU e os países ocidentais assumiram parte da responsabilidade por terem falhado em proteger a população de Srebrenica (Smith, s.d.).

Diversas instituições e autores se debruçaram sobre este caso, pela sua gravidade e pela sua atenção mediática, mas Tamer Morris (2021), da Universidade de Sidnei publicou um artigo expressamente sobre a responsabilidade do estado e da responsabilização da ONU no caso de Srebrenica. Este estudo aborda a impunidade legal da ONU e a dependência da vontade política dos seus Estados-Membro processar legalmente estes casos. Discute igualmente a responsabilidade da ONU ou dos T/PCC nas situações em que as operações sejam controladas exclusivamente pela ONU ou naquelas em que os T/PCC exerçam controlo efetivo das suas Forças (Morris, 2021).

¹¹ Nesta situação, a palavra “Bases” refere-se às instalações físicas onde as Forças têm condições de segurança e a partir das quais desenvolvem as suas operações (Cruz, Philips, & Cusimano, 2017).



No caso das Mães de Srebrenica, o Supremo Tribunal dos Países Baixos demonstrou que os estados não podem confiar na imunidade da ONU para descartar a sua própria responsabilidade, que quando os T/PCC assumem o controlo das suas Forças a responsabilidade recai sobre estes e que a responsabilização não se limita ao julgamento de ações individuais por parte dos *Peacekeepers* no terreno (Morris, 2021).

2.2. Enquadramento Conceptual

2.2.1. Operações de Apoio à Paz (OAP)

As OAP continuam a ser uma das ferramentas mais eficazes que a ONU tem à sua disposição para apoiar os países hospedeiros no difícil caminho para a paz. Orientam-se por três princípios básicos: Consentimento; Imparcialidade; e Não uso da força à exceção da legitima defesa e da defesa do mandato (ONU, s.d.m.).

As OAP não surgiram a quando da criação da ONU, não estando, por isso, referidas de forma explícita na Carta das Nações Unidas (CNU). No entanto são um dos principais mecanismos para garantir a “paz e segurança internacionais e preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, objetivo que levou ao estabelecimento da CNU. As OAP são um conceito que engloba diversas de operações e/ou missões autorizadas à luz dos Capítulos VI e VII da CNU. No contexto deste estudo, os tipos de OAP abordados são a Manutenção de Paz (*Peacekeeping*), Imposição da Paz (*Peace-enforcement*) e Consolidação da Paz (*Peacebuilding*) (Pinho, 2018).

2.2.2. Robust Peacekeeping

De uma forma geral, as OAP não eram uma ferramenta de imposição, usando a força apenas ao nível tático em autodefesa ou na defesa do mandato (ONU, s.d.g.). No entanto, fracassos como a falha em evitar os massacres no Ruanda ou na Bósnia-Herzegovina levou a uma nova geração de OAP. Como consequência desses episódios, a missão da ONU na Serra Leoa em 1999, esta tornou-se na primeira OAP autorizada a assumir ações para oferecer proteção a civis sob ameaça iminente de violência física. Em 2000, o Relatório Brahimi recomendou a adoção de operações com maior capacidade para usar a força, não apenas em autodefesa, mas também em defesa de seus mandatos. Como resultado, o CS autorizou as missões de paz na República Democrática do Congo (2000), Haiti (2004), e Costa do Marfim (2004) a usar todos os meios necessários para cumprir tarefas como POC, manutenção de um ambiente seguro e estável e o apoio à assistência humanitária. Foi o nascimento das chamadas OAP robustas (Goulart, 2020).



Assim, em situações voláteis o CS emite um mandato para autorizando o emprego de todos os meios necessários para impedir tentativas violentas de interromper o processo político, proteger civis sob ameaça iminente de ataque físico e/ou ajudar as autoridades nacionais a manter a lei e a ordem (ONU, s.d.g).

2.2.3. Responsabilidade de Proteger (R2P¹²)

Durante séculos houve uma aceitação da norma internacional de não interferência em os assuntos internos dos Estados, princípio sustentado na CNU. No entanto, o fim da Guerra Fria e a paralisação da CI diante dos genocídios do Ruanda e Srebrenica levou a um reconhecimento de que a não interferência diante de crimes desta atrocidade não era mais aceitável. Foi a partir deste ponto de vista, de elevada moralidade, que surgiu o princípio da R2P (Australian Red Cross, 2011).

A R2P mantém o princípio de que a responsabilidade primária pela defesa de uma determinada população é do próprio Estado, associando a R2P à soberania. No entanto, quando uma população sofre ofensas graves, como resultado de conflito interno, insurgência, repressão ou falência do Estado, e o Estado em questão não quer ou não pode terminar ou evitar esta situação, o princípio da não-ingerência cede perante a responsabilidade internacional de proteger (Evans, et al., 2001).

A R2P não é, em si, um conceito legal, derivando a sua autoridade de corpos legais do direito internacional, como a Convenção para a Prevenção e Punição do Genocídio, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e, claro, do DIH. A R2P foca-se apenas na proteção, das populações vulneráveis, dos crimes de genocídio, etnia limpeza, crimes de guerra e crimes contra humanidade (Australian Red Cross, 2011).

2.2.4. Mandato do Conselho de Segurança da ONU

No contexto da ONU o termo “Mandato” refere-se à decisão que dá autoridade para o desempenho de determinadas funções, existindo vários tipos de Mandato com finalidades diferentes, como a criação de um departamento do Secretariado, os termos de referência para uma Comissão de Inquérito ou o estabelecimento de uma PKO (ONU, s.d.k). Deste modo, as OAP são criadas e empregues com base em mandatos do CS, que estabelecem o tipo de tarefas atribuídas força como missão (ONU, s.d.e).

O Mandato, assim como a dimensão da missão e detalhes sobre as tarefas a desempenhar, são estabelecidos por uma Resolução do CS (ONU, s.d.l; ONU, s.d.d). O

¹² Sigla original em língua inglesa, *Responsability to Protect*



mandato do CS é o garante da manutenção da paz e da segurança internacionais. Baseia-se ainda nas normas do direito internacional, incluindo (mas não se limitando a) as leis da guerra e o DIH. O mandato do CS para agir também deriva do precedente normativo e operacional estabelecido pela prática real do Conselho em nome da CI de Estados (Elliott, 2002).

De um modo geral, as resoluções adotadas pelo CS da ONU, à luz do Capítulo VII da CNU, são consideradas vinculativas para os Estados que integram a ONU, de acordo com o artigo 25 da Carta (ONU, s.d.c).

2.2.5. Proteção de Civis (POC)

A POC é definida pelo DIH e, hoje em dia, mais de 95% do pessoal em OAP estão mandatados para POC (Comissão Europeia, 2022; ONU, s.d.h). Apesar disto, há uma infinidade de descrições sobre o que é POC, com diferentes atores a manterem perspectivas divergentes. Isso tem consequências para a entrega de uma resposta eficaz e colaboração entre agências (International Peace Institute, 2019).

Para a ONU a POC assume a forma de um Mandato do CS, em que a POC é assumida como a responsabilidade que inclui todas as partes de uma missão de paz, sejam estas civis, militares e policiais (ONU, s.d.j).

A Comissão Interagências Permanente, da ONU, define proteção como todas as atividades destinadas a obter o pleno respeito pelos direitos do indivíduo de acordo com a letra e o espírito dos corpos legais relevantes, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o DIH ou o Direito Internacional dos Refugiados (IRL). Esta definição de proteção permite a abrangência, tanto em termos legais como em termos de estratégias e métodos, para que possa ser aceite de forma genérica (Inter-Agency Standing Committee, s.d.a; s.d.b).

O *Global Protection Cluster* simplifica esta definição, afirmando que a definição proteção se relaciona com as pessoas estarem a salvo dos danos que outros podem causar a elas quando um conflito ou desastre pode deixá-las mais vulneráveis, reforçando que POC é a responsabilidade de todas as partes envolvidas num conflito armado por assegurar que a população civil é protegida (Global Protection Cluster, s.d.a).

A OXFAM, escreveu para o GPC uma brochura intitulada de “Proteção: O que é afinal?”, definindo proteção como a manutenção da segurança das pessoas, seja por violência e coação, seja por serem privados da assistência de que necessitam (OXFAM,



2016). Nesta abordagem somos levados a ultrapassar a responsabilidade de apenas evitar a violência, abrangendo também todas as formas de coercividade e o garante das necessidades das pessoas, em linha com as definições do DIH e DIDH.

Para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), POC, incluindo pessoas, objetos e serviços, inclui todas as esforços empreendidos para evitar, minimizar e mitigar os efeitos negativos sobre os civis decorrentes da Operações militares da OTAN e lideradas pela OTAN sobre a população civil e, quando aplicável, para proteger civis de violência física relacionada a conflitos ou ameaças de violência por outros atores, inclusive através do estabelecimento de um ambiente seguro e protegido (Cheasley & Tonutti, 2018). Constata-se a sua própria preocupação com os danos colaterais resultantes das suas próprias ações e uma abrangência além da “simples” responsabilidade sobre a proteção das pessoas.

Numa conferencia organizada no ano de 2015 pela Republica do Ruanda, em Kigali, sobre a POC foram lançados os Princípios de POC de Kigali¹³ (Giffen, 2020; Anónimo, 2020). Os Princípios de Kigali são um conjunto não vinculativo de 18 compromissos para uma implementação mais eficaz e completa da POC na manutenção da paz da ONU (Razza, 2020a). Estes trazem clareza relativamente à forma como as forças de manutenção da paz devem estar preparadas para as tarefas que lhes são atribuídas e sobre a forma como as forças devem atuar, assim como as forças devem ser responsabilizadas em caso de fracasso e implementar medidas corretivas (Nason, 2020; Anónimo, 2020).

2.2.6. Omissão ou mau desempenho

Numa abordagem simples, omissão caracteriza-se por uma situação em que uma pessoa falha em executar uma ação que é necessária (The Law Dictionary, s.d.). Como conceito, refere-se à inércia ou passividade que leva à ausência de ação ou de reação, mas também à falta de cuidado numa determinada ação, ou seja, negligéncia (Priberam, Omissão, s.d.b).

O Código Penal nacional, no seu Artigo 10.º prevê que a responsabilidade criminal por um determinado acontecimento recaia não apenas sobre quem executou a ação que resultou nesse acontecimento, mas também sobre aquele sobre o qual recai o dever jurídico de agir para evitar esse acontecimento (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março,

¹³ Doravante referidos apenas como Princípios de Kigali.



1995). Surge aqui uma equiparação entre os crimes por ação e os crimes por omissão (Todo Bom, 2015).

O seu conceito relaciona a omissão com a negligência. A negligência caracteriza-se como a falta de atenção ou de diligência, incúria ou desleixo (Priberam, s.d.a). Está igualmente prevista no Código Penal português, no seu Artigo 15.º, no qual está prevista a negligência como “não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz”. (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, 1995) Pode ser interpretada a negligência como a omissão de agir de acordo com o que é o seu dever ou a sua capacidade.

Estes conceitos materializam em si uma falta de desempenho. Mesmo em situações em que não seja clara caraterização de uma ação, ou da sua falta, como omissão ou negligência, tanto pela medida ou pelas condições em que se concretizou como pela existência ou não de dolo, a ação em si não deixa de materializar um desempenho aquém do necessário.

2.2.7. Regras de empenhamento

O uso de força de qualquer tipo por um membro de um contingente de uma OAP é definido pelas ROE, e estas são adaptadas ao mandato específico da missão e à situação no terreno. Os comandantes contingentes são responsáveis por garantir que todas as tropas/policiais cumpram as ROE específicas da missão (Peacekeeping Best Practices Unit, 2003).

ROE não são lei dos conflitos armados ou DIH, assim como não são alvo de tratado internacional nem assumem caráter de lei doméstica (Solis, 2012). São geralmente diretivas militares, emitidas pelas autoridades militares competentes e auxiliam no delineamento das circunstâncias e limitações nas quais a força pode ser empregue, em cumprimento com o DIH (Solis, 2012; Cole, Drew, McLaughlin, & Mandsger, 2009).

ROE aparecem em uma variedade de formas em doutrinas militares nacionais, mas seja qual for a sua forma, elas autorizam e/ou limitam o uso da força e o emprego de certas capacidades específicas. Em algumas nações, as ROE têm apenas o estatuto de orientação às forças militares, enquanto que em outras nações ROE têm valor legal (Cole, Drew, McLaughlin, & Mandsger, 2009).



Apesar da natureza distinta da natureza das ROE e da DIH, estas acabam por estar interligadas de diversas formas, como na finalidade comum de assegurar a legitimidade de uma OAP (Varga, 2012).



3. Metodologia e Método

Este TII insere-se no domínio das Ciências Militares, na área de investigação do Estudo das Crises e dos Conflitos Armados. A metodologia e regras seguidas baseou-se nas normas em vigor no Instituto Universitário Militar, ajustadas ao previsto no regulamento do 1º Curso de Pós-Graduação em Conflitos Armados e Direitos Humanos e às orientações difundidas pela direção do curso (*email* do *Ius Gentium Conimbrigae*, 15 de janeiro de 2022).

Como forma de raciocínio, procurou-se adotar um processo do tipo indutivo, onde se procurou a “observação de factos particulares para (...) estabelecer generalizações que permitam” conhecer de forma mais profunda o objeto de estudo. Como forma de mitigar o erro passível de ocorrer quando se aplica este tipo de raciocínio, procurou-se fazer a análise de um conjunto muito alargado e diversificado de fontes, entre publicações institucionais e estudos independentes ou académicos, assim como comunicações oficiais e outras notícias publicadas em fontes abertas (Santos & Lima, 2019).

Foi seguida uma estratégia qualitativa, pois a natureza do objeto de estudo não permite ser materializada em dados numéricos e por melhor se adaptar ao raciocínio indutivo por não existir uma teoria explicativa para esta problemática. Existe uma elevada carga de subjetividade agregada à responsabilização no seio das OAP, que aqui estudamos, pelo que o autor procurou compreender melhor a realidade social envolvente para melhor compreender os factos identificados. Assim, ao longo da investigação procurou-se encontrar padrões que permitissem conseguir interpretar os dados recolhidos, sem deixar de considerar as diferenças sociais de cada situação estudada (Santos & Lima, 2019).

Como desenho de pesquisa foi escolhido o Estudo de Caso, sendo que esta investigação não se debruçou sobre uma situação em particular, mas sim sobre um determinado fenômeno. O Estudo de Caso é o desenho que melhor aplica à natureza qualitativa e indutiva da presente investigação, procurando manter uma perspetiva pragmática, na qual não se procurou detalhar cada situação, mas sim obter uma visão abrangente e geral de todo o fenômeno (Santos & Lima, 2019).

A recolha de dados assentou na análise documental de um numero alargado de fontes oficiais e não oficiais, procurando não recorrer apenas a documentos que abordassem diretamente a problemática da responsabilização. A pesquisa buscou diverso



tido de literatura, desde relatórios formais, estudos académicos ou institucionais até às notícias disponíveis sobre os incidentes e as missões. Isto permitiu melhor contextualizar a análise e cruzar a informação de um numero de fontes suficiente para fazer uma análise de conteúdo e validar os resultados obtidos (Santos & Lima, 2019).

O percurso de investigação definido foi dividido em duas fases (NEP/INV - 001 (A1), 2020). A primeira fase teve um caráter essencialmente exploratório, servindo para lançar as bases da investigação, sendo que foi iniciada a análise documental que permitiu efetuar a escolha do tema e a identificação do problema de investigação, definido depois o OG e OE, assim como a QC e QD. Foi ainda na primeira fase que se definiu o método a seguir para a investigação e se desenvolveu a maior parte do enquadramento teórico e conceptual (Santos & Lima, 2019).

Na fase analítica, que se seguiu, a pesquisa e análise documental foram aprofundadas, procurando recolher dados que permitissem responder às questões levantadas. A informação obtida de diversas fontes permitiu foi tratada e o seu conteúdo analisado, procurando agrupar tanto quanto possível as ideias comuns entre as diversas fontes. Nesta fase foi possível recolher e analisar conteúdo suficiente para responder às QD e atingir os OE. Com estas respostas foi possível responder à QC e atingir o OG.



4. Apresentação de dados e discussão de resultados

O presente capítulo apresenta os resultados da presente investigação, estando dividido em subcapítulos que respondem, cada um, às QD e à QC. Face à limitação do espaço disponível e à pesquisa alargada que substanciou este trabalho, não foi possível aqui apresentar de forma extensiva e descritiva todos os conteúdos considerados relevantes. O autor procurou apresentar apenas os resultados mais importantes para o objeto em estudo, permitindo expor conteúdo suficiente para a compreensão do contexto e dos resultados obtidos.

4.1. Omissão ou mau desempenho ao nível da ONU e/ou da CI

A nível internacional uma das causas mais frequentemente reportadas para o insucesso de uma OAP é a vontade política. Pinho (2018) na sua Tese de Doutoramento sobre as “Operações de Apoio à Paz no pós-Guerra Fria em África a Sul do Saara”, refere diversas vezes a que as missões não estavam devidamente dimensionadas e equipadas por falta de vontade política. Sendo que as OAP dependem sempre dos contributos dos Estados-membros, as decisões destes, na maioria das vezes, são resultado dos seus interesses políticos e não das reais necessidades da missão (Pinho, 2018).

O caso do genocídio no Ruanda é provavelmente a situação mais gritante, apesar de existirem indicadores muito significativos sobre o que se estava a passar no terreno e dos pedidos expressos do comandante da força da ONU no terreno, a CI, incluindo Estados-membro do CS, não empregou os recursos necessários para prevenir o genocídio. A situação ganha contornos mais graves por ter sido negada a autorização à força no terreno para tomar medidas que entendia como necessárias, a coberto da burocratização do sistema e sob diversas acusações de que essas ações não serviam os interesses que algumas potências mantinham no terreno (Ing, 2015; Whitten, 2006; Reuchamps, s.d.).

Estes casos podem ter contribuído para uma reformulação da forma de conduzir as OAP, no entanto, apesar de terem existido diversas trocas de acusações, não foi desenvolvido nenhum tipo de processo de responsabilização legal. Mesmo que fosse, um Estado-membro teria que estar disposto a submeter-se a esse escrutínio. Duas situações podem exemplificar extremos opostos da vontade política de um Estado-membro da ONU para se submeter ao escrutínio e aceitar a responsabilização.

No caso das Mães de Srebrenica contra os Países-Baixos, um T/PCC foi julgado e considerado culpado pelo seu próprio Tribunal nacional, pois o Estado assumiu controlo



das suas forças no terreno, passando as ações destas a ser consideradas ações do próprio Estado. Este julgamento veio provar que não só os indivíduos podem julgados e responsabilizados, provando igualmente que um Estado não goza da mesma imunidade que a ONU (Morris, 2021).

Em 2016, em Juba, Sudão do Sul, a ONU voltou a falhar na sua missão de proteger civis numa situação de confronto entre forças governamentais e forças da oposição. Este confronto degenerou numa situação de violência indiscriminada, afetando não apenas civis, mas também pessoal e instalações da ONU e de outras agências humanitárias. O desempenho da missão foi amplamente criticado, pelo mau desempenho em larga medida provocado pela falta de liderança e coordenação. Uma investigação especial independente foi lançada e, num raro momento de transparência em relatórios relacionados com o desempenho de forças em OAP, o relatório nomeava os T/PCC envolvidos na resposta ao incidente e as suas falhas (Razza, 2020b).

Este relatório levou a que fossem desenvolvidas investigações posteriores, aprofundando os factos levantados, que provocaram algumas das sanções mais visíveis em situações de falha na POC, demonstrando o compromisso do SG Ban Ki-moon. Entre as medidas mais visíveis esteve o despedimento do Comandante da Força da ONU, o Tenente-general Johnson Ondieki do Quénia. Este despedimento provocou um turbilhão diplomático que resultou na decisão do Quénia de retirar todas as suas forças da missão. Esta reação demonstra a complexidade política associada à responsabilização (Razza, 2020b).

Estes casos demonstram posições políticas muito diferentes, relativamente à responsabilização de um Estado por factos ocorridos numa OAP. No entanto são apenas dois exemplos que, se forem estudados de forma mais aprofundada, continuam a reter questões muito significativas em si, mas reportam a situações concretas. Não foi possível ao autor encontrar exemplos de responsabilização por situações em que um Estado tenha sido responsabilizado por não dotar as suas forças de condições (recursos humanos, equipamento, treino) para o cumprimento da missão.

Entre as limitações ao desempenho das forças no terreno, mas são impostas ao nível nacional de cada T/PCC, podemos encontrar também os *Caveats*. *Caveat* é uma restrição político-legal imposta por um T/PCC às suas Forças em OAP. Estes podem assumir diversas formas, limitando o emprego da Força em horário, numa região geográfica,



determinado tido de tarefas ou de condições e surgem geralmente como medida de proteção da Força. No entanto, materializam um obstáculo acrescido ao emprego das forças no terreno, podendo considerar-se que os T/PCC continuam a interferir no emprego das suas Forças no terreno, por maior que seja a distância a que se encontram ou que não estejam a acompanhar OAP em tempo real. Os *Caveats* dificultam a articulação entre as Forças, tornando o comando e controlo mais complexos, podem inclusivamente ser motivo de conflito entre diferentes Forças numa OAP (Kingsley, 2014).

Os *Caveats* resultam assim em faltas de desempenho pois frequentemente resultam em inação (Razza, 2020b). O problema dos *Caveats* foi destacado pelo SG António Guterres, a quando do lançamento da iniciativa A4P, em 2018. No seu discurso exortou para a necessidade do pessoal em OAP estar pronto para cumprir a missão e para a importância dos *Caveats* não prejudicarem as operações (Guterres, 2018). Igualmente, nos Princípios de Kigali os signatários já se tinham comprometido a enviar as suas forças sem *Caveats* (Anónimo, 2020). No entanto os *Caveats* continuam a surgir nas OAP e a realidade é que muitos T/PCC não estão preparados para abdicar deles. Mais grave é quando não são estabelecidos de forma clara no inicio da missão, sendo depois criados de forma *ad hoc*, improvisada ou não oficial (Razza, 2020b).

Os *Caveats* são assim imposições nacionais que condicionam o desempenho das Forças e da totalidade de uma OAP. No entanto, os casos onde estes provocam uma omissão à POC ou falta de desempenho os países que impõem o *Caveats* não são responsabilizados. As ROE podem ter um efeito semelhante no desempenho da Força, pois acabam por muitas vezes ser demasiado limitativas das ações que podem ser tomadas no garante da POC. Historicamente tem havido conflitos entre as necessidades decorrentes da aplicação dos mandatos e as ROE em vigor nas Forças, tornando quase impossível uma resposta forte da ONU a provocações (Solis, 2012).

Para o bom funcionamento de uma OAP as ROE devem ser desenvolvidas de forma coerente, mitigando o atrito que estas possam criar nas operações. Isto deve ser conseguido através de uma negociação e não aceitando o mais baixo denominador comum (Cole, Drew, McLaughlin, & Mandsger, 2009). Uma Força que não cumpre as ROE facilmente é alvo de acusação, no entanto, quando uma ROE é demasiado restritiva e não permite o cumprimento do mandato, à semelhança dos *Caveats*, a autoridade responsável pela sua emissão normalmente não é responsabilizada.



4.2. Omissão ou mau desempenho ao nível das OAP no terreno

Ao nível das OAP no terreno as situações e as causas das omissões ou maus desempenhos são diversas e difíceis de caracterizar como um todo. O autor procurou inicialmente encontrar relações entre as diversas causas para poder interpretar como estas podem influenciar a responsabilização.

O relatório Santos Cruz, de 2017, foi solicitado com o propósito dos contingentes melhorar a segurança dos contingentes, transformando a forma como a ONU conduz as suas OAP em situações de alto-risco. O foco, no entanto, acabou por se orientar principalmente para o desempenho dos contingentes, apelando à necessidade da ONU e dos T/PCC mudarem de mentalidade, assumirem riscos e mostrarem determinação, reforçando a percepção generalizada desde 2000, a quando do relatório Brahimi, da necessidade de OAP mais robustas, porque “ninguém ataca um adversário mais forte.” (Cruz, Philips, & Cusimano, 2017)

Um dos pontos fulcrais para esta mudança de mentalidade pode ser a motivação dos *Peacekeepers*. Nestes cenários em que é necessário efetivamente combater pela Paz é imprescindível que as Forças tenham a vontade necessária. Assumir o risco, para o próprio como para os subordinados, de usar a força, tanto pelos perigos do combate como pelo risco de exposição a um processo legal, é uma decisão complexa que muitas vezes tem que ser tomada de forma muito rápida (Goulart, 2020).

A motivação é um fator determinante para garantir um elevado desempenho em combate, de que depende o sucesso das atuais OAP robustas. Esta depende do desenvolvimento de fatores emocionais como a autoconfiança, coesão, liderança e sentido de causa (Goulart, 2020). Apesar de não ser menos importante, o sentido de causa acaba por ser menos discutido na literatura sobre as OAP. Os restantes elementos desta motivação de combate surgem, de forma direta ou indireta, ao longo de um elevado numero de publicações e vão ser, pelo menos em parte, discutidos nos próximos parágrafos, pois estão relacionados com outros fatores de afetam o desempenho.

Os incentivos são vistos como uma forma melhorar a motivação e, consequentemente o desempenho. Estes podem ir desde o simples reconhecimento, à atribuição de medalhar ou ao incremento de prémios de risco para os contingentes cujo desempenho se destaca positivamente, aceitando a exposição ao risco e sem *Caveats* (Razza, 2020b).



A liderança, ou a sua falta, é uma das causas mais frequentemente apontadas para as limitações do desempenho nas OAP, particularmente nos patamares mais elevados da hierarquia. A critica às lideranças surge direcionada para os líderes em si, mas também, de forma muito significativa, para a estrutura das OAP como um todo. A liderança, aos diferentes níveis, civil e militar, é responsável pela forma como a OAP é desenvolvida, com iniciativa, determinação e adaptabilidade, garantindo que as suas ordens e postura pretendida para a Força são entendidas de forma transversal. Igualmente as lideranças são responsáveis pela definição clara de tarefas e responsabilidades e por definir e avaliar os padrões de desempenho a aplicar, tanto para as Forças como para os civis que integram a OAP (Cruz, Philips, & Cusimano, 2017; Atwood, et al., 2000; Razza, 2020b; Lundren, Oksamytyna, & Bove, 2022).

Em particular, ao comandante militar da OAP compete a responsabilidade de traduzir os mandatos e resoluções para ordens ou normas de execução permanente a aplicar no terreno. Todos os comandantes de contingente devem receber um brifingue a quando da integração do seu contingente na OAP (Peacekeeping Best Practices Unit, 2003).

A forma como as informações são tratadas também é geralmente abordada como uma limitação à capacidade das OAP de prevenir ou, pelo menos, estarem preparadas para responder a incidentes. Estabelecer e manter em funcionamento um bom sistema interno de informações revela-se como essencial ao bom desempenho das Forças, como também o é para o desempenho e proteção dos civis. Este sistema não pode funcionar apenas entre o pessoal uniformizado, sendo essencial que envolva toda a OAP (Atwood, et al., 2000; Cruz, Philips, & Cusimano, 2017). Esta integração entre as diferentes componentes está de acordo com a corrente atual das OAP e é essencial para que os civis também possam ser responsabilizados pelas suas falhas (Razza, 2020b; Peacekeeping Best Practices Unit, 2003).

O treino e o equipamento surgem em diversos relatórios e estudos como um fator determinante para a falta de desempenho de uma Força, talvez por estes materializarem de forma mais palpável a capacidade de uma Força conduzir operações. O relatório Santos Cruz identifica este problema e apresenta propostas específicas, mas também com outras questões que se relacionam e interligam com estas. Por exemplo, o comportamento operacional, o uso da força, a postura defensiva, a tecnologia e a seleção de T/PCC que



estejam motivadas e sejam capazes de operar, não aceitando *Caveats*. Todos estes fatores contribuem para robustecer a Força, assegurando a superioridade operacional em relação às forças adversárias, que pode ser o garante de um bom desempenho em operações, e mitigando as situações de inação (Cruz, Philips, & Cusimano, 2017).

Apesar de poder chocar o leitor, uma das causas de repetidas situações de inação das tropas é a obediência. O caso do genocídio do Ruanda é o mais gritante, onde, apesar das limitações, existiu oportunidade para destruir os depósitos de armas que viriam a ser usadas no genocídio. O comandante da Força no terreno pediu autorização para fazer esta destruição, mas esta foi negada à luz do Capítulo VI da CNU e as forças militares obedeceram, desperdiçando a oportunidade de evitar a morte de dezenas, ou mesmo centenas, de milhares de pessoas (Whitten, 2006). No entanto, estudando outros casos, é fácil compreender que a obediência a ordens, ou à falta de ordens, é frequentemente utilizada, pelo menos, como justificação para situações de mau desempenho ou completa inação (Razza, 2020b).

O apoio logístico constitui-se como outro fator essencial para o desempenho da força, tanto que para Di Razza (2020) é uma das quatro dimensões da responsabilização. A realidade é que as Forças só conseguem operar se estiverem dotadas dos abastecimentos suficientes. Caso estes faltem e isso resulte numa omissão ou num desempenho negativo a Força não pode ser responsabilizada, mas sim a entidade que não garantiu os abastecimentos necessários (Razza, 2020b). É da responsabilidade da entidade civil que chefia a OAP garantir a coordenação e cooperação necessárias para que os recursos disponíveis sejam empregues da melhor maneira, para garantir o apoio aos objetivos comuns da missão (Peacekeeping Best Practices Unit, 2003).

Desde 2016, a ONU tem vindo a lançar investigações especiais a alegações de falta de desempenho ou notórias falhas de POC, que permitem perceber como é possível melhorar a transparência e a responsabilização no seguimento das investigações. Na sequência destas investigações foi dotada a resolução 2436, que se constituiu como um marco para a transparência e responsabilização nas OAP (Cinc-Mars, 2019). Esta resolução não só foca a transparência e a responsabilização como também tem o objetivo principal a melhoria da metodologia empregue nas investigações e de aplicação das recomendações (Resolução 2436, 2018).



A resolução veio assim reforçar o compromisso dos T/PCC para com a responsabilização, à semelhança do assumido na iniciativa A4P e nos Princípios de Kigali. Existem provas muito conclusivas de que a publicação do sumário executivo destas investigações especiais criou o impulso suficiente para provocar reformas, tanto ao nível de cada OAP como ao nível da sede da ONU (Cinc-Mars, 2019).

Nas OAP a relação entre os processos e o desempenho é extremamente ambígua e esta ambiguidade tem um impacto muito significativo nos esforços para melhorar o desempenho das Operações (Lipson, 2010). A identificação de padrões de desempenho para os *Peacekeepers* era já uma das prioridades a quando da tomada de posse de António Guterres como SG da ONU, mas muito continua por desenvolver (Williams, 2016). Os mecanismos de responsabilização adequados podem fazer a ponte entre a promessa (expetativas) e os resultados. No entanto, a pressão orçamental e a abrangência dos mandatos dificultam o desenvolvimento de métricas de desempenho e mecanismos de responsabilização específicos (Donais & Tanguay, 2021).

4.3. Principais limitações à responsabilização

Analizando os subcapítulos anteriores podemos compreender que existem diversas causas para omissão e o mau desempenho, de consequentemente degeneram em necessidades de responsabilização.

Não existindo uma definição clara dos padrões, pelos quais o desempenho pode ser medido, nem de todas as responsabilidades ao longo da hierarquia, é muito difícil identificar de em concreto a falta sobre a qual impende a responsabilização. Dada a complexidade e ambiguidade dos incidentes em OAP, isto é essencial para se conseguir responsabilizar os culpados e melhorar o desempenho de um modo geral. Esta responsabilidade deve ser partilhada pelo PDO, nas suas linhas gerais, e pela OAP, em detalhe.

Quando existentes, os padrões devem ser aplicados tanto no decorrer das missões como na preparação antes da missão. Da mesma forma, não devem incluir apenas fatores comportamentais (treino) mas também fatores materiais (abastecimentos, equipamento e tecnologia) que têm impacto direto no desempenho da Força. Devem contribuir também para clarificar a que nível ou entidade deve ser imputada a responsabilidade das diferentes falhas.



A ONU enfrenta um dilema permanente entre a preservação dos contributos dos T/PCC mais influentes e a substituição dos líderes com baixos desempenhos. Apesar disto, a análise histórica das OAP demonstra que os líderes militares são mais prováveis de ser substituídos em caso de mau desempenho, enquanto que as lideranças civis parecem indiferentes aos meus resultados. Acresce ainda que, de um modo geral, em situações em que o desempenho se mantém, os líderes oriundos de T/PCC mais influentes cumprem mandatos mais extensos (Lundren, Oksamytyna, & Bove, 2022).

A falta de transparência constitui-se como um entrave muito significativo à responsabilização, sendo que também o é para a melhoria do desempenho de forma geral, pois muitos relatórios não são divulgados e por isso não podem ser utilizados pelos contingentes e pelos T/PCC para melhorar. Assim, o trabalho profundo de investigadores especializados, que resulta na identificação clara dos problemas, tanto pontuais como sistêmicos, e em recomendações de melhoria, acaba por se perder na obscuridade. A transpareceria, ou a sua falta, está intimamente ligada à vontade política dos T/PCC de se exporem ao escrutínio público.

Existindo transparência, nos relatórios e na investigação, e uma definição clara dos padrões e responsabilidades será muito mais exequível a identificação das faltas. O que traz enormes benefícios tanto para a responsabilização quanto para a melhoria do desempenho das OAP. No entanto, isto não significa que se torne igualmente claro qual a entidade ou força a responsabilizar. Os casos devem ser analisados com tal profundidade para que seja possível compreender não só a falha, mas também as causas da mesma. Pois a responsabilização pode cair não apenas sobre quem seja o autor material, mas também sobre a entidade que não garantiu, dentro das suas responsabilidades, que as Forças no terreno tivessem condições suficientes para obter um bom desempenho.



5. Conclusões

As OAP desempenham um papel vital na responsabilidade da ONU de manter a paz e segurança internacionais, pelo que requerem os mais elevados padrões de desempenho para serem bem-sucedidas. Se algumas missões da ONU vão sendo relativamente bem-sucedidas, em diversas ocasiões o sucesso não foi atingido devido a situações de mau desempenho ou má conduta flagrante de alguns *Peacekeepers*. Estas situações põem em causa a credibilidade de toda a ONU.

Anteriormente o foco da responsabilização dos *Peacekeepers* da ONU se encontrava sobre as situações de má conduta, particularmente pelos crimes de exploração e abuso sexual, atualmente a prioridade é assegurar que os *Peacekeepers* atuam de forma construtiva para cumprir com os mandatos. A responsabilização pode ser a ponte entre as expectativas e os resultados das OAP, pelo que têm vindo a ser implementadas sucessivas medidas de reforço da responsabilização do pessoal em OAP pelos maus desempenhos, particularmente desde o lançamento da iniciativa A4P.

A pesquisa adotou um raciocínio indutivo, como forma de desenvolver generalizações a partir dos casos analisados. Procurou-se analisar um grande número de fontes, assegurando a variedade das mesmas, como forma de mitigar a subjetividade associada a este tipo de raciocínio. Pela subjetividade do objeto em estudo e por não existir uma teoria explicativa de base, optou-se por seguir uma estratégia qualitativa, procurando encontrar padrões que permitissem interpretar os dados analisados.

O desenho de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, por ser aquele que melhor aplica à natureza qualitativa e indutiva da presente investigação. Procurando obter uma visão abrangente sobre a problemática associada à responsabilização, foi estudado este fenômeno como um todo e não apenas casos pontuais. A recolha de dados assentou numa alargada pesquisa documental, que permitiu contextualizar a investigação e analisar conteúdos.

O percurso de investigação foi dividido em duas fases, sendo que a primeira essencialmente com o objetivo de lançar as da investigação. Foi nesta fase que se desenvolveu a maior parte do enquadramento teórico e conceptual. Na segunda fase, foi aprofundada a pesquisa e análise documental, e permitiu responder às QD e QC, materializando assim os OE e o OG da presente investigação.



Existe um diversificado número de causas para a omissão e mau desempenho, sendo que inerente a este existe número igualmente grande, ou talvez até maior, de dificuldades inerentes à responsabilização. Se está até se torna exequível em situação pontuais onde existe muita informação ou em casos de falha individual, como são os casos de má conduta, em situações mais complexas a dificuldade associada à responsabilização cresce de forma exponencial.

Constatou-se que apesar da diversidade de causas das situações de omissão ou mau desempenho e das inúmeras limitações à responsabilização, estas acabam por ter uma grande interligação. Isto permitiu ao autor agrupar as limitações à responsabilização, naquilo que chamou de principais limitações à responsabilização.

A principal limitação à responsabilização nas OAP é certamente a falta de vontade política. Existem diversos compromissos políticos que procuram debelar os problemas associados às faltas de desempenho, no entanto estes persistem. Isto reflete uma falta significativa de compromisso político, para com as medidas acordadas. Da mesma forma, a maioria dos T/PCC não mostram interessados em ser alvo do escrutínio associado aos processos de responsabilização. Com exceção para a situações de má conduta clara, que geralmente resultam em processos individuais, mesmo processos que não responsabilizam um T/PCC mas sim os seus representantes, acabam por ter uma elevada carga política associada, como foi observável na sequencia dos incidentes em Juba, 2016

Outra das principais causas da falta de responsabilização é a falta de transparência, que se encontra intimamente ligada à vontade política, na medida em que é necessário que os T/PCC estejam disponíveis para o escrutínio público. A falta de transparência prejudica não só o sistema de responsabilização como também a própria evolução do desempenho das OAP, pois a não divulgação dos resultados das investigações impede uma clara identificação dos problemas, pontuais ou sistémicos, e que as recomendações destas sejam aplicadas às OAP, tanto as que são investigadas como a generalidade das OAP da ONU.

A terceira limitação mais significativa é a falta de padrões de desempenho claros que possam ser utilizados para contrastar com o desempenho real. Apenas assim é possível avaliar de forma concreta em que medida uma Força cumpriu as tarefas de acordo com as suas capacidades e recursos disponíveis, permitindo a responsabilização da Força em causa ou da entidade que não lhe assegurou as condições necessárias e



padronizadas para o cumprimento da missão, seja esta ao nível da OAP em apreço, ao nível do T/PCC ou da ONU como um todo.

Apesar das diferentes causas e limitações apresentadas, que ficam muito aquém da globalidade do problema, a responsabilização depende essencialmente da vontade política. É crucial que a sua aplicação em pleno seja conseguida para que as OAP se possam vir a tornar-se numa ferramenta mais eficaz na defesa da paz mundial e da segurança das gerações futuras. Na atualidade, em face das tensões globais crescentes e da violência dos conflitos nas regiões onde as OAP atuam, a responsabilização assume uma importância incontornável. A credibilidade de toda a ONU e não apenas das OAP depende do sucesso desta tarefa.

A investigação que aqui se conclui apresenta diversas limitações, desde logo pelo contraste na limitação da sua dimensão com a abrangência do tema. A falta de transparência referida anteriormente é um dos problemas identificados, porque não permitiu aceder a documentos muito relevantes sobre a temática, que poderiam permitir o enriquecimento dos resultados apresentados.

Igualmente, apesar da tentativa do autor, não foi possível no intervalo de tempo disponível entrevistar entidades com um profundo conhecimento da realidade estudada, que pudessem complementar a análise documental ou validar os resultados. Da mesma forma, mas num patamar ainda mais distante do possível e do que se pretende para uma investigação desta ordem, não foi possível desenvolver observação de campo. O autor tem experiência numa das OAP abordadas ao longo deste estudo, no entanto optou por não empregar esse conhecimento na presente investigação, para evitar o risco que enviesar a mesma.

A dimensão do trabalho final e a documentação disponível não permitiram a análise da aplicação em concreto dos diversos mecanismos de responsabilização que compõem o sistema da ONU, pelo que o autor optou por deixar estes de parte dos resultados apresentados. Da mesma forma, consta-se que a informação disponível verte essencialmente a realidade da responsabilização aplicada aos contingentes militares, sendo pouco rica para situações em que as entidades a responsabilizar sejam polícias ou civis.

Como recomendações de estudos futuros, ligados ao tema em apreço, propõe-se o estudo da responsabilização por não intervir, numa abordagem internacional em que não



existe OAP e fazendo alusão ao princípio da R2P. Propõe-se ainda aprofundar o estudo sobre a ingerência de um T/PCC na condução de uma OAP, tomando como ponto de partida as ROE e os *Caveats*. Não menos importante seria uma investigação sobre os mecanismos de responsabilização pelas omissões ou maus desempenhos ocorridos em resultado da falta de meios para o cumprimento de determinada missão. Utilizando a presente investigação como ponto de partida, as principais limitações à responsabilização, aqui apresentadas, podem ser divididas em investigações individuais, permitindo uma investigação mais aprofundada de cada uma delas.

Por último, propõem-se o estudo do caso Português, que acaba por ser um caso muito rico pois a participação portuguesa tem vindo a evoluir muito positivamente. Desde as primeiras missões onde os militares portugueses estavam entre os que tinham equipamento mais limitado à situação da RCA onde são o contingente melhor equipado em toda a missão. Felizmente, não existiu até à data a necessidade de investigar as nossas Forças por situações de omissão ou mau desempenho, mas não deixa de ser pertinente estudar como os mecanismos de responsabilização se podem aplicar a Portugal, à luz da lei nacional.



Referências bibliográficas

- Anónimo. (2020). *The Kigali Principles on the Protection of Civilians*.
- Atwood, J. B., Brahimi, L., Granderson, C., Hercus, A., Monk, R., Naumann, K., . . . Sommaruga, C. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. ONU.
- Australian Red Cross. (2011). *International Humanitarian Law and The Responsibility do Protect: A Handbook*. Carlton: Australian Red Cross.
- Bosco, L. (2017). *Prioritizing UN Peacekeeper Accountability*. Obtido de IPI - Global Observatory: <https://theglobalobservatory.org/2017/01/united-nations-peacekeeping-sexual-abuse-guterres/>
- Cheasley, T., & Tonutti, M. (2018). *Fact Sheet – Protection of Civilians (PoC)*. Supreme Headquarters Allied Powers Europe.
- Cinc-Mars, E. (2019). *Special Investigations into Peacekeeping Performance in Protecting Civilians: Enhancing Transparency and Accountability*. Obtido de Relief Web: <https://reliefweb.int/report/world/special-investigations-peacekeeping-performance-protecting-civilians-enhancing>
- Cole, A., Drew, P., McLaughlin, R., & Mandsger, D. (2009). *Sanremo Handbook on Rules of Engagement*. Sanremo: International Institute of Humanitarian Law.
- Cruz, C. d., Philips, W., & Cusimano, S. (2017). *Improving Security of United Nations*. ONU.
- Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. (1995). *Código Penal*. Diário da República, 1.ª Série, 63, 1350-1416. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Donais, T., & Tanguay, E. (2021). *Protection of Civilians and Peacekeeping's Accountability Deficit*. International Peacekeeping, 28(4), 553-578. doi:10.1080/13533312.2021.1880900
- Elliott, L. (2002). *Expanding the Mandate of the UN Security Council to Account for Environmental Issues*. United Nations University Institute of Advanced Studies.
- Evans, G., Sahnoun, M., Côté-Harper, G., Hamilton, L., Ignatieff, M., Lukin, V., . . . Thakur, R. (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Global Protection Cluster. (s.d.a). *Protecion Of Civilians*. Obtido de Global Protection Cluster: <https://www.globalprotectioncluster.org/themes/protection-of-civilians/>
- Goulart, F. R. (2020). Blue Helmets, Armed Groups, and Peace at Stake: Does Combat Motivation Matter for Robust Peacekeeping to Succeed? *International Peacekeeping*, 28, pp. 30-51. doi:10.1080/13533312.2020.1827950
- Gray, C. (12 de 2001). Peacekeeping After the "Brahimi Report": Is there a Crisis of Credibility for the UN [Abstract]. *Journal of Conflict & Security Law*, pp. 267-288.
- Guterres, A. (2018). *Secretary-General's remarks to Security Council High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations*. Obtido de United Nations: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-28/secretary-generals-remarks-security-council-high-level-debate>
- Guterres, A. (2021). *United Nations*. Obtido de Secretary-General: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-video-message-meeting-of-member-states-accountability-for-misconduct-peacekeepers>



- Human Rights Watch. (s.d.). *The Fall of Srebrenica and the Failure of UN Peacekeeping*. Obtido de Human Rights Watch: https://www.hrw.org/report/1995/10/15/fall-srebrenica-and-failure-un-peacekeeping/bosnia-and-herzegovina#_ftnref2
- International Peace Institute. (2019). *The Many Meanings of Protection of Civilians: a Truth Universally Acknowledged?* Obtido de <https://theglobalobservatory.org/2019/10/the-many-meanings-of-protection-of-civilians-truth-universally-acknowledged/>
- Kingsley, R. (2014). *Fighting Against Allies*. Manawatu: (Tese de Doutoramento em Filosofia em Estudos Estratégicos e de Defesa) Universidade de Massey.
- Lipson, M. (2010). Performance under ambiguity: International organization performance in UN peacekeeping. *The Review of International Organizations*. doi:10.1007/S11558-010-9090-5
- Lundren, M., Oksamytyna, K., & Bove, V. (2022). Politics or Performance? Leadership Accountability in UN Peacekeeping. *Journal of Conflict Resolution*, 66(1), 32-60. doi:10.1177/00220027211028989
- Mingst, K. (s.d.). *Peacekeeping, Peacemaking and Peace building*. Obtido de Encyclopædia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/United-Nations/Peacekeeping-peacemaking-and-peace-building>
- Morris, T. (2021). State Responsibility and Accountability in UN Peacekeeping: The Case of The Mothers of Srebrenica v. The Netherlands. *International Peacekeeping*, 28. doi:<https://doi.org/10.1080/13533312.2021.1989304>
- NEP/INV - 001 (A1). (2020). *Procedimentos Relativos à Elaboração de Trabalhos de Investigação no Âmbito de Cursos que não Atribuem Grau Académico*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- ONU. (2017). *Peacekeeping Safety and Security*. Obtido de United Nations Peace and Development Trust Fund: <https://www.un.org/en/unpdf/report-on-improving-security-of-peacekeepers.shtml>
- ONU. (2021). *Action for Peacekeeping* +. Obtido de United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-plus>
- ONU. (2022). *Data*. Obtido de United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/data>
- ONU. (s.d.a). *A4P: Our core agenda for Peacekeeping*. Obtido de Secretary-General's Initiative on Action for Peacekeeping: <https://www.un.org/en/A4P/index.shtml>
- ONU. (s.d.b). *Action for Peacekeeping (A4P)*. Obtido de United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>
- ONU. (s.d.c). *Are UN resolutions binding?* Obtido de Dag Hammarskjöld Library: <https://ask.un.org/faq/15010>
- ONU. (s.d.e). *Mandates and the Legal Basis for Peacekeeping*. Obtido de United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping>
- ONU. (s.d.f). *Our Peacekeepers*. Obtido de United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/our-peacekeepers>
- ONU. (s.d.g). *Principles of Peacekeeping*. Obtido de United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>
- ONU. (s.d.j). *Protections of Civilians Mandate*. Obtido de United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate>



- ONU. (s.d.k). *Research UN Mandates*. Obtido de Dag Hammarskjöld Library:
<https://research.un.org/en/docs/mandates>
- ONU. (s.d.m). *What is Peacekeeping*. Obtido de United Nations Peacekeeping.
- OXFAM. (2016). *Protection: What is it Anyway?* Global Protection Cluster.
- Peacekeeping Best Practices Unit. (2003). *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. United Nations.
- Pinho, C. S. (2018). *Operações de Apoio à Paz no pós-Guerra Fria em África a sul do Saara*. Lisboa: (Tese de Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa). ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- Priberam. (s.d.a). *Negligência*. Obtido de Priberam Dicionário:
<https://dicionario.priberam.org/neglig%C3%A3ncia>
- Priberam. (s.d.b). *Omissão*. Obtido de Priberam Dicionário:
<https://dicionario.priberam.org/omiss%C3%A3o>
- Razza, N. D. (2020a). *Lessons from the Implementation of the Kigali Principles on the Protection of Civilians in Peacekeeping Operations*. Obtido de International Peace Institute:
<https://www.ipinst.org/2020/05/poc-lessons-from-the-implementation-of-kigali-principles#8>
- Razza, N. D. (2020b). *The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*. International Peace Institute.
- Resolução 2436. (2018). Nova York: Conselho de Segurança.
- Rugwabiza, V. (2020). *Lessons from the Implementation of the Kigali Principles on the Protection of Civilians in Peacekeeping Operations*. Obtido de International Peace Institute:
<https://www.ipinst.org/2020/05/poc-lessons-from-the-implementation-of-kigali-principles#8>
- Santos, L. A., & Lima, J. M. (2019). *Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação* (2^a ed.). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Smith, J. (s.d.). *Srebrenica massacre*. Obtido de Encyclopædia Britannica:
<https://www.britannica.com/event/Srebrenica-massacre>
- Solis, G. (2012). *Law of Armed Conflict and International Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Law Dictionary. (s.d.). *Crime of Omission - Definition & Legal Meaning*. Obtido de
<https://thelawdictionary.org/crime-of-omission/>
- Todo Bom, M. (2015). *CRIMES DE OMISSÃO: A SUA ADMISSIBILIDADE NA INSTIGAÇÃO*. (Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Varga, A. F. (2012). Rules of Engagement vis-à-vis International Humanitarian Law. *AARMS - Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 11, pp. 1-11.
- Whitten, R. (2006). Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda. *Naval War College Review*, 59. Obtido de <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol59/iss1/9>



Wiliams, P. (2016). *The Peace Operations Challenge for the Next Secretary-General*. Obtido de IPI - Global Observatory: <https://theglobalobservatory.org/2016/09/peace-operations-united-nations-hippo-secretary-general/>