

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

CLÁUDIO HANRIOT DE CASTRO E SILVA

**O USO DE INSTALAÇÕES DA ONU COMO DEPÓSITOS DE ARMAS  
DURANTE A OPERAÇÃO “MARGEM PROTETORA” E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL**

Belo Horizonte

2018

CLÁUDIO HANRIOT DE CASTRO E SILVA

**O USO DE INSTALAÇÕES DA ONU COMO DEPÓSITOS DE ARMAS  
DURANTE A OPERAÇÃO “MARGEM PROTETORA” E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências do Estado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientadora: Carla Ribeiro Volpini Silva

Belo Horizonte

2018

CLÁUDIO HANRIOT DE CASTRO E SILVA

**O USO DE INSTALAÇÕES DA ONU COMO DEPÓSITOS DE ARMAS  
DURANTE A OPERAÇÃO “MARGEM PROTETORA” E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Ciências do Estado  
da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal de Minas Gerais, como requisito  
parcial para obtenção do título de Bacharel  
em Ciências do Estado.

---

Profa. Dra. Carla Ribeiro Volpini Silva (Orientadora)

---

Prof. Dr. Lucas Lima

---

Prof. Gabriel Damasceno

*“You were given the choice between war and dishonour.*

*You chose dishonour, and you will have war.”*

*Sir Winston S. Churchill*

## **RESUMO**

A Operação Margem protetora, ocorrida em 2014 na fronteira de Israel com Gaza, levantou denúncias de que instalações da Organização das Nações Unidas (ONU) da *United Nations Relief Works Agency* (UNRWA) foram usadas como depósitos de armamentos em Gaza. Tendo isso em vista, o presente trabalho usa de documentos e declarações oficiais para analisar a Responsabilidade Internacional da UNRWA no que diz respeito à manutenção da neutralidade de suas bases, assim como sua eficácia em fazê-lo. Após análise, concluiu-se que há indícios suficientes que ONU mostrou-se ineficaz em zelar pela inviolabilidade de suas instalações, e que tal conduta potencialmente implica consequências à Organização.

### **Palavras-chave:**

Responsabilidade Internacional; Organização das Nações Unidas; Operação Margem Protetora; Neutralidade.

## **ABSTRACT**

Operation Protective Edge, that took place in 2014 at the Israeli-Gaza border, raised claims that United Nations (UN) and United Nations Relief Works Agency (UNRWA) installations had been used as weapons storage in Gaza. Considering the above, this study uses official documents and declarations to analyze the UNRWA's International Responsibility on maintaining the neutrality of its bases, as its efficiency in doing so. After the analysis, it was concluded that there are enough indications that the UN was inefficient in maintaining its premisses' inviolability, and that this fact may imply consequences to the Organization.

### **Keywords**

International Responsibility; United Nations; Operation Protective Edge; Neutrality.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	8
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	10
3. METODOLOGIA .....	12
4. ANÁLISE E RESULTADOS .....	13
4.1. A responsabilidade por atos internacionalmente ilícitos. ....	13
4.1.1. A responsabilidade dos Estados .....	13
4.1.2. A responsabilidade das Organizações Internacionais.....	14
4.2. A inviolabilidade e a neutralidade das instalações da ONU .....	16
4.2.1. Ações preventivas da UNRWA contra as violações .....	18
4.3. Objetivos militares segundo a Convenção de Genebra .....	19
4.4. Denúncias de violação do Direito Internacional.....	19
4.4.1. As denúncias do uso de escolas da UNRWA como depósitos de armas..	20
4.4.2. O desfecho das denúncias.....	22
4.5. Eficácia das rotinas de segurança .....	24
4.6. A Responsabilidade Internacional no caso específico.....	25
4.7. Consequências das violações .....	26
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	29

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa violações à neutralidade de instalações Organização das Nações Unidas (ONU) sob tutela de sua agência *United Nations Relief Works Agency* (UNRWA), também chamada de Agência da ONU para Refugiados Palestinos, e as possíveis consequências de tais transgressões.

Entre julho e agosto de 2014, ocorreu a operação militar denominada “Margem Protetora”, conflito entre o Estado de Israel e Gaza, governada à época pelo *Hamas*, que culminou com incursões terrestres israelenses em Gaza. Durante a operação, instalações consideradas neutras segundo o Direito Internacional, tais como escolas da UNRWA foram usadas por grupos palestinos tanto como bases militares como para o armazenamento e lançamento de mísseis, como citado em documentos oficiais das organizações (ONU, 2014; ONU, 2015; UNRWA, 2014a; UNRWA, 2014b).

Após a descoberta das violações, as organizações repudiaram os acontecimentos por meio de notas públicas, que ressaltaram a inviolabilidade e a neutralidade das instalações, como exposto na publicação do dia 17 de julho de 2014:

UNRWA has strong, established procedures to maintain the neutrality of all its premises, including a strict no-weapons policy and routine inspections of its installations, to ensure they are only used for humanitarian purposes. UNRWA will uphold and further reinforce its procedures<sup>1</sup>. (UNRWA, 2014b)

Entretanto, repetidas denúncias feitas por fontes oficiais israelenses, e especificamente pelo Ministério de Relações Exteriores de Israel (ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2014), acusam que o uso ilegal de instalações da ONU é uma prática corriqueira, e que áreas de Organizações Internacionais que tem por objetivo serem neutras, são ilegalmente utilizadas com o fim de disparar mísseis e foguetes

---

<sup>1</sup> “UNRWA possui procedimentos rígidos e estabelecidos para manter a neutralidade de todas suas instalações, incluindo uma firme política de proibição de armamentos e inspeções de rotina de suas instalações, para assegurar que serão utilizadas apenas para fins humanitários. UNRWA irá manter e reforçar seus procedimentos.”



contra Israel, além de abrigar a terroristas, como evidenciado na declaração abaixo, do próprio Ministério:

This case of placing rockets in an UNRWA school was not the first incident of its kind in Gaza, because Hamas and other terrorist organizations routinely and systematically use educational installations (many of which belong to UNRWA) in the Gaza strip for military terrorist purposes<sup>2</sup>. (ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2014).

Após a descoberta do primeiro arsenal em uma de suas escolas, a UNRWA emitiu uma nota de imprensa condenando o ocorrido (UNRWA, 2014a). Entretanto, tais notas não impediram que mais edificações da agência tornassem a ser utilizadas de forma ilegal, considerando que violações posteriores foram detectadas (ONU, 2015, UNRWA, 2014b).

A inviolabilidade das instalações da ONU é uma das premissas da Organização, prevista em Tratado Internacional (ONU, 1946), e a neutralidade de suas instalações é primordial para alcançar o objetivo da organização, exposta no artigo 1º de sua Carta de Fundação, de: “Manter a paz e a segurança internacionais” (ONU, 1945, p. 5) e de “[...]chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz” (ONU, 1945, p. 5), sendo, portanto, as violações de instalações da UNRWA, especialmente de forma repetida, contraproducentes para a Organização.

Estes episódios causaram um questionamento ao autor quanto à capacidade da ONU de gerenciar suas próprias instalações e de impedir que essas sejam usadas ilegalmente durante um conflito armado.

Tendo o acima exposto, postula-se o objetivo principal do presente estudo: analisar a postura da ONU e da UNRWA frente às denúncias do uso ilegal de suas instalações como depósitos de armas, bem como as possíveis consequências para as organizações.

---

<sup>2</sup> “Este episódio de alocar foguetes em uma escola da UNRWA não foi o primeiro incidente do tipo em Gaza, pois o Hamas e outras organizações terroristas rotineira e sistematicamente utilizam instalações educacionais (muitas delas pertencem à UNRWA) na Faixa de Gaza com fins militares e terroristas.” (tradução do autor)

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para a realização do presente estudo, foram utilizadas fontes primárias, como Tratados Internacionais, relatórios da ONU e de suas agências acerca do corrido e declarações públicas à imprensa.

Tratados Internacionais são atos jurídicos que expressam vontades entre dois ou mais sujeitos de direito internacional (ACCIOLI, 2012, p. 155), tomados como fonte para regerem as relações entre suas partes. Foram escolhidos a Carta da ONU (ONU, 1945), documento fundador da Organização, e a *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*<sup>3</sup> (ONU, 1946), que trata a respeito da inviolabilidade das instalações da Organização.

Para tratar da Responsabilidade Internacional, também foram utilizados documentos da ONU, como o intitulado *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*<sup>4</sup> (ONU, 2001), aprovado pela Assembleia Geral da Organização, em sua resolução 56/86, enquanto a respeito da Responsabilidade Internacional de Organizações Internacionais, foram utilizados os *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*<sup>5</sup> (ONU, 2011) e relatórios do renomado jurista Giorgio Gaja, solicitados pela Organização, intitulados *Articles on the Responsibility of International Organizations* (GAJA, 2014) e *Responsibility of International Organizations* (GAJA, 2004)

Quanto às denúncias de violações ao Direito Internacional, foram utilizadas declarações públicas à imprensa realizadas pelo Ministério de Relações Exteriores de Israel e UNRWA por meio de seus porta-vozes, ambas publicadas em sites oficiais das instituições, bem como enquanto o relatório da ONU *Letter dated 27 April 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council* (ONU, 2015), assinado pelo Secretário Geral da Organização à época, Ban Ki-Moon, redigido por comissões internas especiais, com fontes *in loco*, com o fim específico de relatar violações das partes beligerantes do conflito, em um documento idealmente técnico e neutro.

---

<sup>3</sup> “Convenção sobre os privilégios e imunidades das Nações Unidas” (tradução do autor).

<sup>4</sup> “Responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos” (tradução do autor).

<sup>5</sup> “Esboços sobre a Responsabilidade Internacional de Organizações Internacionais” (tradução do autor).

O grande volume de fontes e citações ligadas à Organização das Nações Unidas deve-se à notória importância da Organização para o Direito Internacional. Além disso, tal Organização é responsável por apontar violações do Direito Internacional, e o fez no caso estudando, produzindo e publicando material a respeito da operação, sendo, portanto, pertinente a utilização de tal documentação. Também é relevante notar que a ONU é parte do objeto de estudo, sendo então imprescindível o uso da documentação escolhida.

### 3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, em que “questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve” (GODOY, 1995a), de análise documental, em que “os documentos normalmente são considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo portanto atenção especial” (GODOY, 1995b).

Baseado principalmente em fontes primárias (e. g. Tratados Internacionais, documentos e declarações públicas das partes envolvidas), tal estratégia foi escolhida frente à impossibilidade geográfica, política e financeira de realizar uma pesquisa em campo, bem como a disponibilidade de documentos públicos, principalmente da ONU, vítima das violações de suas instalações, que por intermédio de suas agências e pessoal de campo, conduziu estudos *in loco* acerca dos fatos que motivaram o estudo.

## 4. ANÁLISE E RESULTADOS

Apresentada a base teórica e a estratégia de pesquisa, será realizada a seguir a análise dos documentos referenciados.

### 4.1. A responsabilidade por atos internacionalmente ilícitos.

Para o estudo, serão abordados separadamente a Responsabilidade Internacional dos Estados e das Organizações Internacionais, com o objetivo de comparar suas semelhanças e diferenças.

#### 4.1.1. A responsabilidade dos Estados

A Assembleia Geral da ONU, em sua resolução 56/83 apontou o que seria a responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, em um documento elaborado pela Comissão de Direito Internacional (ILC, em inglês), intitulado “*Responsibility of a State for its Internationally Wrongful Acts*”<sup>6</sup>.

O texto, em seu artigo primeiro, prevê que o Estado é responsável por suas ações quando da violação do Direito Internacional:

Article 1  
*Responsibility of a State for its internationally wrongful acts*  
Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State<sup>7</sup>. (ONU, 2001, p. 2)

Quanto à caracterização dos atos internacionalmente ilícitos, o documento afirma que são elementos de um ato internacionalmente ilícito:

---

<sup>6</sup> “Responsabilidade de um Estado por seus atos internacionalmente ilícitos” (tradução do autor). Código do documento na ONU: A/RES/56/83

<sup>7</sup> “Artigo 1º

Responsabilidade de um Estado por seus atos internacionalmente ilícitos

Todo ato internacionalmente ilícito implica a responsabilidade internacional daquele Estado” (tradução do autor).

Article 2

*Elements of an internationally wrongful act of a State*

There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission:

(a) is attributable to the State under international law; and

(b) constitutes a breach of an international obligation of the State<sup>8</sup>.  
(ONU, 2001, p.2).

Percebe-se, portanto, o evidente objetivo de imputar aos Estados responsabilidade por suas violações, por ação ou omissão, do Direito Internacional.

#### **4.1.2. A responsabilidade das Organizações Internacionais**

Organizações internacionais, segundo Antônio Augusto Cançado Trindade são entidades que possuem:

[...] personalidade jurídica internacional, interpretação de poderes, capacidade de celebrar tratados, estrutura e funcionamento (composição, privilégios e imunidades, orçamento e finanças), processo decisório, direito interno ou próprio (relações internas entre os órgãos, condição dos funcionários internacionais), mecanismos internos de controle (sistemas de relatórios e reclamações, procedimentos para interpretação de acordos) e delimitação de competências entre as organizações e os Estados membros (natureza jurídica, conteúdo, classificação e efeitos dos atos das organizações internacionais). (TRINDADE, 2003, p. 3-4).

Ou seja, podem celebrar tratados e possuir direitos e deveres frente a Estados e outras Organizações Internacionais. No que tange sua Responsabilidade Internacional, a doutrina foi apenas recentemente aprovada pela Assembleia Geral da ONU.

Enquanto a Responsabilidade Internacional dos Estados é regida pela resolução 56/83, citada anteriormente, o documento que trata a respeito da Responsabilidade

---

<sup>8</sup>“Artigo 2º

Elementos de um ato internacionalmente ilícito de um Estado

Há um ato internacionalmente ilícito de um Estado quando conduta consistente à ação ou omissão:

(a) pode ser atribuída ao Estado sob a lei internacional; e

(b) constitui uma brecha da obrigação do Estado” (tradução do autor).

internacional de Organizações Internacionais é regido pela resolução 72/122<sup>9</sup> (ONU, 2017), posterior ao caso estudado, baseado em um esboço redigido pela Comissão de Direito Internacional (ILC, em inglês) e intitulado “*Draft articles on the responsibility of international organizations*”<sup>10</sup>. Tal documento, em seus primeiros artigos, com texto semelhante à resolução 56/83, pontua que as Organizações Internacionais são responsáveis por seus atos ilícitos, por ação ou omissão, como se pode observar abaixo:

Article 3

Responsibility of an international organization for its internationally wrongful acts

Every internationally wrongful act of an international organization entails the international responsibility of that organization.

Article 4

Elements of an internationally wrongful act of an international organization

There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or **omission**:

- a) is attributable to that organization under international law; and
  - b) constitutes a breach of an international obligation of that organization<sup>11</sup>.
- (ONU, 2011, p. 2, grifo do autor).

A semelhança entre os textos da resolução 56/83 e do esboço de artigos sobre a Reponsabilidade Internacional de Organizações Internacionais é notável e justificada, como pontua Giorgio Gaja:

The articles on the responsibility of international organizations are not based on any presumption that the rules on the responsibility of States for internationally wrongful acts are generally applicable to international organizations. However, after an examination of the various issues, a certain number of rules have been considered by the Commission to apply both to States and international organizations. Where the Commission has reached this conclusion, the wording of the articles on the responsibility of international organizations closely follows that of the earlier articles<sup>12</sup>. (GAJA, 2014, p.4).

---

<sup>9</sup> Código do documento na ONU: A/RES/72/122

<sup>10</sup> “Esboço de artigos a respeito da Responsabilidade Internacional de Organizações Internacionais” (tradução do autor). Código do documento na ONU: A/66/10

<sup>11</sup> “Artigo 3º

Responsabilidade de uma Organização Internacional por seus atos internacionalmente ilícitos.

Todo ato internacionalmente ilícito implica a responsabilidade internacional daquela Organização.

Artigo 4º

Elementos de um ato internacionalmente ilícito de uma Organização Internacional

Há um ato internacionalmente ilícito de uma Organização Internacional quando conduta consistente à ação ou omissão:

pode ser atribuída ao Estado sob a lei internacional; e

constitui uma brecha da obrigação desse Estado.” (tradução do autor).

<sup>12</sup> “Os artigos a respeito da responsabilidade de organizações internacionais não são baseados em nenhuma presunção de que as regras sobre responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente

Percebe-se portanto, comparando os artigos 1º e 2º do documento *Responsibility of a State for its internationally wrongful acts* (ONU, 2001) e os artigos 3º e 4º do documento *Draft articles on the responsibility of international organizations* (ONU, 2011), sob a ótica da colocação de Gaja (2014), é evidente a intenção da Comissão de Direito Internacional de manter semelhantes definições de Responsabilidade Internacional de uma Organização Internacional e de um Estado.

Ainda segundo Gaja (2004), é possível notar outros acadêmicos que atribuem responsabilidade a Organizações Internacionais, a exemplo de Eagleton, que afirma: “*the United Nations may be expected to assume responsibility for acts of [its] agents injurious to others*”<sup>13</sup> (EAGLETON, 1951 apud GAJA, 2004 p. 7), ou seja, as Nações Unidas podem ser responsabilidades por atos prejudiciais causados por seus agentes. À luz da do artigo 4º do *Draft articles on the responsibility of international organizations* (2011), citado anteriormente, essa responsabilização poderia ser dar, inclusive, por omissão.

É importante notar que, em ambos os documentos que tratam a respeito da Responsabilidade Internacional dos Estados e das Organizações Internacionais, há menção explícita à responsabilidade por omissão, ou seja, deve haver responsabilização ainda que não se trate de uma ação direta do Estado ou da Organização Internacional em questão.

#### **4.2. A inviolabilidade e a neutralidade das instalações da ONU**

Instalações da ONU tem por princípio sua inviolabilidade, como disposto em Tratado Internacional intitulado “Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas” (ONU, 1946), em seu artigo II seção 3:

---

ilícitos são genericamente aplicáveis a organizações internacionais. Entretanto, após uma análise das diversas questões, certo número de regras foram consideradas pela Comissão como aplicáveis para ambos Estados e Organizações Internacionais. Onde a Comissão atingiu tal conclusão, a escolha de palavras dos Artigos sobre a responsabilidade de organizações internacionais segue de perto aquela dos artigos anteriores.” (tradução do autor)

<sup>13</sup> “das Nações Unidas deve ser esperado que assumam reponsabilidade por atos de [seus] agentes que causem dano a outrem” (tradução do autor).



## Article II

[...] SECTION 3. The premises of the United Nations shall be inviolable. The property and assets of the United Nations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial or legislative action<sup>14</sup>. (ONU, 1946, p. 18).

A inviolabilidade implica que as instalações da ONU estão imunes de quaisquer interferências externas que busquem atribuir a estas funções diferentes daquelas definidas pela Organização.

Quanto à neutralidade, a UNRWA mantém, formalmente, uma postura clara para a execução de seus trabalhos, como pode ser evidenciado em seu documento “*UNRWA and neutrality*”:

Neutrality is critically important to United Nations humanitarian agencies – as well as ICRC and NGOs – to gain and maintain the confidence of all needed to operate independently, safely and effectively, especially in politically-charged or conflict situations. Neutrality is also a core obligation and value of UN staff and an important condition for our donors’ continued trust and financial and political support<sup>15</sup>. (UNRWA, 2011, p.1).

Como pontuado, a neutralidade é um fato relevante para que a agência possa desempenhar suas funções com eficiência, não só no quesito monetário, por ser uma exigência de seus doadores, mas por seus princípios citados no artigo 1º da Carta da ONU, de “Manter a paz e a segurança internacionais” (ONU, 1945, p. 5) e de “Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal” (ONU, 1945, p. 5).

---

<sup>14</sup> “Artigo II

SEÇÃO 3. As instalações das Nações Unidas serão invioláveis. A propriedade e os ativos das Nações Unidas, onde estejam localizados e por quem sejam mantidos, serão imunes de busca, requisição, confisco, expropriação e qualquer outra forma de interferência, seja por ação executiva, administrativa, judicial ou legislativa.” (tradução do autor)

<sup>15</sup> “Neutralidade é de crítica importância para agências humanitárias das Nações Unidas – bem como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ONGs – para ganhar e manter a confiança de todos necessários para operar independentemente, seguramente e efetivamente, especialmente em situações de conflito com carga política. Neutralidade também é uma obrigação intrínseca e um valor da equipe da ONU e uma condição importante para a manutenção da confiança e apoio financeiro e político de nossos doadores” (tradução do autor).

#### 4.2.1. Ações preventivas da UNRWA contra as violações

São listadas pela agência, em documento previamente citado (*UNRWA and neutrality*), as diversas ações por ela tomadas com o objetivo de manter essa neutralidade. No referente a membros de suas equipes, mencionam a verificação de antecedentes, declarações públicas de neutralidade e treinamentos periódicos a respeito, bem como expulsão daqueles envolvidos com atividades de militância ou terrorismo (UNRWA, 2011):

Quanto às suas instalações, o mesmo documento enumera como mecanismos para assegurar a neutralidade de suas instalações:

- Facilities monitored by UNRWA staff members. Installation heads responsible for facility use and accountable to Front Office for proper use. Regular visits by senior staff
- In the West Bank, Gaza Strip and Lebanon the Operations Support Officer Programme conducts formal installation inspections as well as visits in the course of their work.
- UNRWA RSSD staff members work closely with and monitor CBOs
- The Agency protests armed incursions by the Israel Defence Force and Palestinian militants
- Strict no weapons policy in UNRWA installations
- (Limited) third-party agreed use of Agency facilities monitored by Agency staff<sup>16</sup>. (UNRWA, 2011, p. 2).

Apesar de todas as medidas acima descritas, as mesmas ainda não foram suficientes para impedir que instalações da organização fossem usadas como depósitos de armas, como a ser exposto em seguida.

---

<sup>16</sup> “• Instalações monitoradas por membros da UNRWA, chefes das Instalações responsáveis por seu uso e responsabilizáveis por sua correta utilização frente ao Front Office. Visitas regulares da equipe sênior  
• Na Cisjordânia, Faixa de Gaza e Líbano, o Operations Support Officer Programme conduz inspeções formais das instalações, bem como visitas durante seu trabalho  
• Equipes do Relief and Social Security Department da UNRWA trabalham em conjunto e monitoram Organizações de Base Comunitárias (CBOs)  
• A Agência protesta incursões armadas pelas Forças de Defesa de Israel e militantes palestinos  
• Política desarmamentista rígida em instalações da UNRWA  
• (Limitado) uso de instalações por terceiros mediante acordo de monitoramento por parte das equipes da Agência” (tradução do autor).

### 4.3. Objetivos militares segundo a Convenção de Genebra

Instalações, ainda que de caráter civil, utilizadas com fins militares, podem ser consideradas alvos militares, segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) que em seus Protocolos adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, diferencia objetivos militares de civis em seu artigo 52:

#### CAPÍTULO III

##### Bens de caráter civil

##### Artigo 52

##### Proteção geral dos bens de caráter civil

1. Os bens de caráter civil não devem ser objeto de ataques ou de represálias. São bens de caráter civil todos os bens que não sejam objetivos militares, nos termos do parágrafo 2.
2. Os ataques devem se limitar estritamente aos objetivos militares. No que diz respeito aos bens, os objetivos militares são limitados aos que, por natureza, localização, destino ou **utilização** contribuem efetivamente para a ação militar e assim sua destruição total ou parcial, sua captura ou neutralização oferecem, nestes casos, uma vantagem militar precisa.
3. Em caso de **dúvida**, presume-se que um bem que é normalmente consagrado ao uso civil, tal como um local de culto, uma casa, outro tipo de habitação ou uma escola, não é utilizado para dar uma contribuição efetiva à ação militar. (CICV, 1949, p. 40-41, grifo do autor)

Considerando o texto da Convenção de Genebra, percebe-se que instalações utilizadas com caráter militar são alvos lícitos à luz do Direito Internacional. Nota-se ainda, que a ressalva quanto a locais normalmente consagrados ao uso civil vem acompanhada do condicionante da dúvida. Pode-se inferir, portanto, que caso seja comprovada à utilização militar de tais instalações, estes locais tornam-se, também, alvos lícitos.

### 4.4. Denúncias de violação do Direito Internacional

Frente às denúncias do uso de instalações da UNRWA com fins bélicos, a ONU instituiu um conselho com o objetivo de investigar e relatar as violações, como descreve Ban Ki-Moon:

That would make it possible for me, *inter alia*, identify any gaps that there might have been in the Organization's procedures and to take any measures and put in place any arrangements that might be needed, with a view to preventing a recurrence of such incidents in the future, or at least to mitigate their effects<sup>17</sup>. (ONU, 2015, p. 1).

O relatório completo acerca dos ocorridos no caso em estudo, contendo 207 páginas, encontra-se sob sigilo, tendo sido apresentado por Ban Ki-Moon ao Conselho de Segurança da ONU. Foi tornada pública uma versão resumida desse relatório, intitulada “*Letter dated 27 April 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*”<sup>18</sup> (ONU, 2015), usada como fonte para todas as denúncias abaixo expostas.

#### **4.4.1. As denúncias do uso de escolas da UNRWA como depósitos de armas**

De acordo com o relatório, durante o conflito, por pelo menos quatro vezes, instalações da ONU foram utilizadas como depósito de armamentos. Por vezes, o autor da violação foi descrito como um grupo armado palestino (ONU, 2015).

A primeira denúncia da presença de armas em escolas da UNRWA a ser analisada, descrita entre os parágrafos 49 e 59 (p. 15-16) do relatório supracitado, é referente aos eventos do dia 16 de julho de 2014, na escola coeducacional *Gaza Beach* “B” de Ensino Fundamental, que por conta das férias de verão não estava sendo utilizada.

De acordo com o relatório, a escola em questão está situada em uma área de elevada densidade populacional da cidade de Gaza, em frente a um centro de saúde e

---

<sup>17</sup> “Isso tornaria possível para mim, *inter alia*, identificar quaisquer falhas que podem ter havido nos procedimentos da Organização, tomar medidas e adaptações que possam ser necessárias, visando prevenir a recorrência de tais incidentes no futuro, ou ao menos mitigar seus efeitos” (tradução do autor).

<sup>18</sup> “Carta datada de 27 de abril de 2015 do Secretário Geral, endereçada ao Presidente do Conselho de Segurança” (tradução do autor). Código do documento na ONU: S/2015/286

outras quatro escolas, também administradas pela UNRWA. A escola era murada e cercada de casas, algumas delas com acesso ao seu pátio. Quanto à segurança, a escola possuía pessoal próprio e o diretor ocasionalmente inspecionava pessoalmente todas as salas de aula.

No dia 2 de junho de 2014, a escola foi submetida a uma inspeção de rotina por oficiais da ONU, com o objetivo de “[...] *prevent breaches of their ‘neutrality’*”<sup>19</sup> (ONU, 2015, p. 15), não sendo encontradas anormalidades. Posteriormente, no dia 16 de julho de 2014, foram encontrados um morteiro de 120mm, um bipé e 20 foguetes escondidos sob um cobertor dentro de uma sala de aula.

A segunda denúncia, descrita entre os parágrafos 60 e 70 (p. 16-18) do mesmo relatório diz respeito ao dia 22 de julho de 2014, na escola *Jabalía “C”* e na escola masculina *Ayyobiya*, que são parte de um complexo de cinco escolas próximas ao campo de refugiados de *Jabalía*.

O relatório aponta que as escolas não possuíam meios físicos eficientes para impedir uma invasão e que o portão principal permanecia frequentemente aberto. Nos arredores da instalação, há um campo agrícola que era usado como ponto de lançamento de foguetes.

No dia 12 de maio houve uma inspeção de rotina na escola, não sendo encontradas anormalidades. Após o incidente do dia 17 de julho, a UNRWA ordenou que suas escolas fossem inspecionadas diariamente. No dia 19 de julho a escola foi inspecionada e nada anormal foi encontrado, ainda que o relatório aponte que “[...] *not every part of the premises had been checked.*”<sup>20</sup> (ONU, 2015, p. 17), sob a alegação de falta de segurança, considerando o uso militar de seus arredores.

No dia 22 de julho, aproximadamente 300 pessoas buscaram abrigo na escola e um funcionário da UNRWA foi designado ao local para instituí-lo como abrigo. Ao chegar, o funcionário foi alertado pelo público da presença de um objeto que “*seemed to be a weapon*”<sup>21</sup> (ONU, 2015, p. 17).

---

<sup>19</sup> “[...] prevenir brechas em sua ‘neutralidade’” (tradução do autor)

<sup>20</sup> “[...] nem toda a instalação havia sido vistoriada” (tradução do autor).

<sup>21</sup> “aparentava ser uma arma” (tradução do autor).

A terceira e quarta denúncias, apresentadas entre os parágrafos 71 e 82 (p. 18-19) do mesmo relatório, são referentes aos eventos dos dias 29 de julho e 14 de agosto de 2014, na escola preparatória coeducacional “B” *Nurseiat*.

Situada próximo a duas casas e uma mesquita, a escola possuía pessoal de segurança, porém foi atestado que por vezes, durante o conflito, os guardas não estavam em seus postos de trabalho, inclusive no dia da ocorrência.

A escola sofreu uma inspeção de rotina no dia 19 de maio, onde não foram constatadas alterações. Após os incidentes de 16 de julho, encarregados foram instruídos a realizarem inspeções diárias na escola, porém foi constatado que um dos responsáveis não realizou tais inspeções.

No dia 29 de julho foi encontrado armamento escondido sob um cobertor dentro da escola.

No dia 17 de agosto, além de um morteiro e munições, foi encontrado, dentro da instalação, um quadro com escritos em árabe que “*seemingly depicting military operations*”<sup>22</sup> (UNRWA, 2015, p. 19) e uma base para lançamento de morteiros, já montada na areia.

#### **4.4.2. O desfecho das denúncias**

Na primeira denúncia, datada do dia 16 de julho de 2014 na escola coeducacional *Gaza Beach* “B”, o armamento foi fotografado e as autoridades locais em Gaza foram informadas pela UNRWA e pelo *United Nations Department of Safety and Security* (UNDSS), que solicitou a remoção do armamento para as autoridades policiais em Gaza<sup>23</sup>, que por sua vez solicitou cobertura da ONU para a ação, que foi negada. No dia seguinte (17 de julho de 2014), o armamento foi retirado. Foi identificado ainda que um “*Palestinian armed group had used the school premises to hide the weaponry*”<sup>24</sup> (ONU, 2015, p. 16).

---

<sup>22</sup> “Aparentemente descrevendo operações militares” (tradução do autor)

<sup>23</sup> É importante frisar que o governo de Gaza era liderado pelo *Hamas*, que notoriamente foi parte beligerante no conflito.

<sup>24</sup> “grupo armado palestino teria usado a escola para esconder armas” (tradução do autor)

Após o incidente, Ministério de Relações Internacionais de Israel foi informado e foi publicada uma nota à imprensa, intitulada “*UNRWA strongly condemns placement of rockets in school*”<sup>25</sup> (UNRWA, 2014b), relatando o ocorrido.

Na segunda denúncia, datada no dia 22 de julho de 2014 na escola *Jabalia “C”* e na escola *Ayyobiya*, após a detecção do objeto suspeito pelos funcionários da UNRWA, outros funcionários da ONU foram deslocados para a escola para realizar uma inspeção e localizaram tal objeto, porém não o fotografaram e tampouco o identificaram corretamente. O relatório apontou que, ainda frente à incerteza, era “*highly likely that a Palestinian armed group might have used the premises to hide weapons*”<sup>26</sup> (ONU, 2015, p. 17).

Após a área ser evacuada, funcionários da ONU saíram em busca de outro local que pudesse ser usado de abrigo para o público da escola onde o armamento fora encontrado. Ao retornarem à escola, foram informados de que o armamento já havia sido removido, novamente por terceiros não identificados no relatório.

As partes envolvidas foram notificadas no mesmo dia, e foi publicado mais um comunicado à imprensa a respeito do fato.

Posteriormente, após denúncia do governo de Israel, a comissão concluiu que a mesma escola havia sido usada como base de lançamento de projéteis:

The Government of Israel showed the Board a video, which the Board concluded was authentic, showing the launching of a projectile from within the school premises on 14 July. The Government also provided a document that was said to identify the places close to the school from which rockets had been launched, together with the dates of those launches. The Board concluded that it was highly likely that an unidentified Palestinian armed group could have used the school premises to launch attacks on or around 14 July<sup>27</sup>. (ONU, 2015, p. 18).

---

<sup>25</sup> “A UNRWA condena fortemente a colocação de foguetes em escola” (tradução do autor)

<sup>26</sup> “altamente provável que um grupo armado palestino tenha usado as instalações para esconder armamento” (tradução do autor).

<sup>27</sup> “O governo de Israel mostrou à Comissão um vídeo, que a Comissão considerou como autêntico, mostrando o lançamento de um projétil de dentro da escola no dia 14 de julho. O governo também forneceu um documento que dizia identificar os locais próximos à escola de onde foguetes haviam sido disparados, junto às datas dos lançamentos. A Comissão concluiu que era altamente provável que um grupo armado palestino poderia ter usado propriedades da escola para lançar ataques próximo ao dia 14 de julho” (tradução do autor).

Na terceira denúncia, datada do dia 29 de julho de 2014 na escola “B” *Nurseiat*, após as armas serem localizadas e fotografadas, no mesmo dia as partes envolvidas foram notificadas do ocorrido. Por motivos de segurança, segundo a ONU, os armamentos não foram movidos no mesmo dia. No dia seguinte, especialistas em explosivos da Organização se deslocaram então à escola, porém as armas já haviam desaparecido:

On 30 July, UNRWA officials went to the school, ahead of a visit by United Nations munitions experts. They found no school attendants or Job Creation Programme guards at the premises; the lock on the gate to the stairwell had been broken and the weapons had disappeared.<sup>28</sup> (ONU, 2015, p. 19)

Na quarta denúncia, após a localização das armas, a ONU removeu todo o equipamento, e declarou às autoridades Israelenses que estava de posse do arsenal, e não o entregaria à nenhuma das partes envolvidas.

The Board was informed that UNRWA officials contacted the Israeli authorities and explained that the weapons were in the possession of the United Nations and that they would not be handed over to any party<sup>29</sup>. (UNRWA, 2015, p. 19).

Nota-se, portanto, que em cada uma das denúncias, foi adotado um procedimento distinto frente às violações da integridade e da neutralidade das escolas em questão.

#### **4.5. Eficácia das rotinas de segurança**

Instalações da ONU são invioláveis segundo o Direito Internacional, mas segundo denúncias e declarações da própria Organização e de outros órgãos envolvidos,

---

<sup>28</sup> “Dia 30 de julho, oficiais da UNRWA foram à escola, antes de uma visita dos especialistas em explosivos das Nações Unidas. Eles não encontraram frequentadores ou guardas do programa de criação de empregos nas instalações; a tranca no portão para a escadaria havia sido quebrada e as armas haviam desaparecido” (tradução do autor).

<sup>29</sup> “O conselho foi informado que oficiais da UNRWA contataram autoridades israelenses e explicaram que as armas estavam sob posse das Nações Unidas e que elas não seriam entregues a nenhuma das partes” (tradução do autor).



foram usadas durante a Operação Margem Protetora como depósitos e bases para o lançamento de mísseis contra Israel (ONU, 2015). Instalações da ONU deveriam ter sua inviolabilidade respeitada durante um conflito armado, evitando dessa maneira que qualquer das partes usufrua de suas prerrogativas.

Cada uma das violações estudadas sofreu uma resposta distinta por parte da UNRWA, o que, a primeira vista, foge às rotinas operacionais da entidade, por evidenciar a ausência de um padrão de trabalho da agência. Em apenas um dos quatro casos relatados pela comissão encarregada o arsenal encontrado não desapareceu ou não foi removido por terceiros não identificados.

Procedimentos especiais foram adotados pela UNRWA para impedir futuras violações (ONU, 2015), ainda assim, as medidas não foram eficientes em obstar que às instalações fosse atribuído uso militar.

Considerando as repetidas vezes em que instalações da UNRWA foram utilizadas com fins militares, pode-se inferir que as posturas adotadas pela agência, tanto preventivas quanto reativas, se mostraram aparentemente ineficazes em coibir o uso de suas instalações por grupos armados palestinos.

#### **4.6. A Responsabilidade Internacional no caso específico**

O documento “*Draft articles on the responsibility of international organizations*”, em seu artigo 10, dispõe acerca de brechas em obrigações internacionais:

##### **Article 10**

##### **Existence of a breach of an international obligation**

1. There is a breach of an international obligation by an international organization when an act of that international organization is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of the origin or character of the obligation concerned.

2. Paragraph 1 includes the breach of any international obligation that may arise for an international organization towards its members under the rules of the organization<sup>30</sup>. (ONU, 2011, p. 3).

---

<sup>30</sup> “Artigo 10

Baseado no fato de que a neutralidade é uma assumida responsabilidade da agência (UNRWA, 2011), e considerando também que medidas tomadas pela mesma, visando proteger suas instalações do uso militar se mostraram ineficazes, pois as violações não cessaram, à luz do documento há indícios suficientes para inferir que a UNWRA poderia ser responsabilizada internacionalmente por omissão ao não adotar medidas eficazes contra a utilização ilegal de suas instalações como depósitos e pontos de lançamento de foguetes.

#### 4.7. Consequências das violações

As repetidas violações citadas acima, segundo Ban Ki-Moon, “[...], *those responsible are turning schools into potential military targets, and endangering the lives of innocent children, UN employees working in such facilities, and anyone using the UN schools as shelter.*”<sup>31</sup> (ONU, 2014), sendo, portanto, notórias as consequências e os riscos aos quais esteve submetida a Organização.

Considerando que cabe à agência manter-se neutra e zelar pela neutralidade de suas propriedades, e que notas de repúdio não foram suficientes para que a situação descrita não se repetisse, levanta-se a hipótese de que a ONU poderia ser internacionalmente imputada por negligenciar suas instalações, assim permitindo que ocorressem crimes de guerra. Logo, as violações citadas anteriormente podem vir a implicar graves consequências à ONU e à UNRWA, tanto no âmbito do direito internacional quanto perante a opinião pública.

Quaisquer propriedades da ONU são consideradas áreas invioláveis (ONU, 1946), mas foram ilegalmente usadas como depósitos de armamentos em Gaza (ONU, 2014; ONU, 2015; UNRWA, 2014a; UNRWA, 2014b). No momento em que a prática

---

Existência de uma brecha de uma obrigação internacional

1. Há uma brecha de uma obrigação internacional por uma organização internacional quando um ato daquela Organização Internacional não está em conformidade com o que é requerido por sua obrigação internacional, independentemente da origem ou caráter da obrigação em questão.

2. O parágrafo 1º inclui a brecha de quaisquer obrigações internacionais que possam surgir para uma organização internacional frente a seus membros sob as regras da organização.” (tradução do autor).

<sup>31</sup> “[...] os responsáveis estão tornando escolas alvos militares potenciais e colocando em risco vidas de crianças inocentes, funcionários da ONU lotados em tais instalações e quaisquer pessoas usando as escolas da ONU como abrigos” (tradução do autor).

foi descoberta, a UNRWA imediatamente lançou nota repudiando o uso ilegal de suas instalações (UNRWA, 2014a; UNRWA, 2014b) e adotou medidas de segurança mais rígidas (ONU, 2015), mas essas ações não impediram que mais instalações seguissem sendo violadas (ONU, 2015).

Ao se observar que instalações que presumidamente deveriam ser neutras são sistematicamente violadas, como evidenciado, conclui-se devem ser adotadas medidas ainda mais rígidas para que a prática cesse, sob o potencial risco de que a ONU perca sua credibilidade quanto à capacidade de manter suas instalações livres de conflitos bélicos, inclusive rompendo a inviolabilidade destas propriedades, tornando-as alvos militares.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo teve por objetivo analisar a postura da ONU e da UNRWA frente às denúncias do uso de instalações da UNRWA como depósitos de armas, bem como suas consequências para a Organização. Tais objetivos foram cumpridos, visto que os documentos utilizados foram suficientes para possibilitar inferências sobre o assunto.

Como limitações do estudo, no que pese o atingimento dos objetivos, foi possível perceber que são escassas as fontes que tratam do caso específico em português, e não foram encontradas pesquisas semelhantes realizadas no Brasil, o que dificultou a realização do presente trabalho. É importante notar que um documento que seria primordial para o aprofundamento deste estudo, o relatório completo da comissão da ONU dedicada a auditar as violações tratadas, encontra-se sob sigilo.

Por fim, para que as ações ligadas a neutralidade e inviolabilidade da ONU e da UNRWA sejam melhor analisadas por acadêmicos e pelo grande público, é recomendado que um maior volume de estudos sobre tais assuntos seja desenvolvido, principalmente em português. Dessa forma, o posicionamento de opiniões sobre tais assuntos poderia ganhar maior respaldo frente ao público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Protocolos adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Geneva: CICV. 2017.

EAGLETON, Clyde. **International Organization and the Law of Responsibility**, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950–1. Paris, Sirey. Vol. 76.

GAJA, Giorgio. **Articles on the Responsibility of International Organizations**. United Nations Audiovisual Library of International Law. 2014. Disponível em: <<http://legal.un.org/avl/ha/ario/ario.html>>. Acesso em: abril de 2018.

GAJA, Giorgio. **Responsibility of International Organizations: Second report on responsibility of international organizations**, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur. 2004. Disponível em <[http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_541.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_541.pdf)> Acesso em: abril de 2018.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Hamas uses Gaza schools for military-terrorist purposes.** 2014. Disponível em: <<http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Pages/Hamas-uses-Gaza-schools-for-military-terrorist-purposes.aspx>>. Acesso em: abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta da ONU.** 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations.** 1946. Disponível em <<http://www.un.org/en/ethics/pdf/convention.pdf>>. Acesso em: abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Draft Articles on the Responsibility of International Organizations.** 2011. Disponível em <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_11\\_2011.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf)>. Acesso em: abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Latest Statements: New York, 23 July 2014:** Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on Weapons at UNRWA school in Gaza. 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7885>>. Acesso em: abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Letter dated 27 April 2015 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council.** 2015. Disponível em <<http://undocs.org/S/2015/286>> Acesso em: abril de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolution adopted by the General Assembly on 7 December 2017.** 2017. Disponível em: <<http://undocs.org/A/RES/72/122>>. Acesso em: junho de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.** 2001. Disponível em: <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_11\\_2011.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf)> . Acesso em: abril de 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais.** Editora del Rey. 2003.

UNITED NATIONS RELIEF WORKS AGENCY (UNRWA). **UNRWA and neutrality.** Jerusalém, 2011. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/sites/default/files/2011033075942.pdf>> . Acesso em: abril de 2018.

UNITED NATIONS RELIEF WORKS AGENCY (UNRWA). **UNRWA condemns placement of rockets, for a second time, in one of its schools.** 2014a. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-condemns-placement-rockets-second-time-one-its-schools>>. Acesso em: abril de 2018.

UNITED NATIONS RELIEF WORKS AGENCY (UNRWA). **UNRWA strongly condemns placement of rockets in school.** 2014b. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-strongly-condemns-placement-rockets-school>>. Acesso em: abril de 2018.