



CAROLINA MARIA MONTEIRO PAIVA

**AS RESPOSTAS DA ONU AOS CASOS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL
COMETIDOS PELOS “CAPACETES AZUIS” NAS OPERAÇÕES DE PAZ.**

João Pessoa

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAROLINA MARIA MONTEIRO PAIVA

**AS RESPOSTAS DA ONU AOS CASOS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL
NAS OPERAÇÕES DE PAZ**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
conclusão do Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal da Paraíba.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

João Pessoa

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M772a Monteiro Paiva, Carolina Maria.

As respostas da ONU aos casos de abuso e exploração sexual cometidos pelos "capacetes azuis" nas operações de paz. / Carolina Maria Monteiro Paiva. – João Pessoa, 2017.
89f.: il.

Orientador(a): Prof^ª Dr.^ª Mariana Pimenta Oliveira Baccarini.
Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais) –
UFPB/CCSA.

1. Operações de Paz. 2. Organização das Nações Unidas. 3. Violência Sexual. 4. Abuso e exploração sexual. 5. República Democrática do Congo.
I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(043.2)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

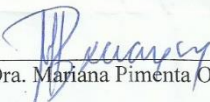
A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,0, o Trabalho de
Conclusão de Curso
"As Respostas da ONU aos casos de abuso e exploração sexual nas operações de paz"
Elaborado por

Carolina Maria Monteiro Paiva

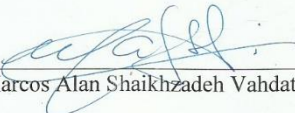
Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

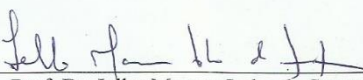
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dra. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini - UFPB



Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira - UFPB



Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza - UFPB

João Pessoa, 28 de novembro de 2017.

DEDICATÓRIA

À Carla Penna
Maria Luiza Penna
Acácio Cezar de Paiva Neto

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo suporte e pelo amor. Em especial, gostaria de agradecer a minha mãe, “voinha” Maria Luiza e ao meu pai, que desde nova me ensinaram que o estudo é uma das coisas mais importantes da minha vida. Obrigada por me encorajarem a ir atrás dos meus sonhos, obrigada pelas conversas quando eu me senti cansada da faculdade, e obrigada por limparem as minhas lágrimas quando eu chorei com medo da vida pós-graduação. Eu não estaria aqui se não fosse o amor e o suporte de vocês.

A professora Mariana Baccarini, que me orientou nesse trabalho que finaliza uma etapa da minha vida. Obrigada por ter aceitado me auxiliar durante esse período, obrigada pela paciência e por me acalmar quando eu entrei em crise. A sua ajuda foi essencial nessa pesquisa e a cada reunião nossa, eu senti que escolhi a Mestre Jedi correta. Essa jornada não teria sido a mesma sem a sua orientação.

Aos professores do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, em especial aos professores Henrique Menezes, pela orientação nos projetos de extensão; Augusto Teixeira Jr, pela orientação durante o projeto de pesquisa que viria a se tornar esse trabalho de conclusão de curso; Thiago Lima, pelo melhor conselho que recebi durante toda a minha graduação; e a professora Xaman Minillo, pelos grupos de pesquisa e pela amizade.

Aos meus colegas de curso. Em especial a Igor Xavier, Ramon Leandro, Yalle Carvalho, Bárbara Adad e Daniela Prandi, pela amizade durante esses anos de graduação. As duas últimas, também gostaria de agradecer pelas revisões deste trabalho.

A Jéssica Cavalcanti, pela amizade de anos, por me apoiar e por acreditar em mim. Obrigada, sis.

Aos meus gatos, por terem derrubado tudo do meu quarto menos o meu computador.

EPIGRAFE

*“The men and women serving under the blue flag across the world have a duty to uphold the highest standards of integrity, professionalism and respect for the dignity of the human person. As we serve the world's people and work for peace and the advancement of humanity, the United Nations must be a source of inspiration and a beacon of hope for all. Together, let us solemnly pledge that we will not tolerate anyone committing or condoning a crime, and in particular, crimes of sexual exploitation and abuse. **Let us make zero tolerance a reality**”.*

António Guterres, Secretário Geral das Nações Unidas.

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria, novos conflitos emergiram no sistema internacional e as Nações Unidas, para atender a tais demandas, modificaram os mandatos das operações de paz, tornando-as mais complexas e multidimensionais. Nessas novas operações, o número de tropas – e o contato deles com a população local – aumentou e, conseqüentemente, os casos de má-conduta sexual tornaram-se mais numerosos. As primeiras denúncias ocorrem na década de 1990, após imagens de soldados da operação de manutenção da paz na Somália cometendo atos de violência sexual surgirem na mídia. Porém, esses casos só foram receber uma maior atenção em 2002, com a denúncia feita pela ACNUR e pela organização não-governamental *Save the Children*, e em 2004, com as denúncias feitas com relação aos casos de violência sexual na Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC).

Durante esses 14 anos, as Nações Unidas saíram de um total silêncio acerca das denúncias, para a adoção de uma posição mais proativa. O presente trabalho busca apresentar as respostas geradas pelas Nações Unidas para esses casos de violência sexual durante o período de 1990 a 2010. Devido à atenção que a MONUC recebeu nesse aspecto, iremos apresentá-la separadamente dos demais casos, afim de uma melhor compreensão da mesma.

PALAVRAS – CHAVE: Operações de paz; Abuso e exploração sexual; Violência sexual; República Democrática do Congo; Organização das Nações Unidas.

ABSTRACT

After the end of the Cold War, new conflicts broke in the international system, and the United Nations, as a way to respond to these demands, modified the mandates of its peacekeeping operations, turning them more complex and multidimensional. In these new operations, the number of troops – and its contact with the local population – increased and, accordingly, the cases of sexual misconduct became manifold. The first complaints occurred back in the 1990's, right after the media leaking of images portraying peacekeeping operation soldiers practicing sexual violence in Somalia. Nevertheless, these cases only received substantial attention in 2002, as a result of a report made by UNHCR alongside the non-governmental organization Save the Children, as well as in 2004 with the complaints regarding cases of sexual violence that occurred in the United Nations Organization Mission in Congo (MONUC).

During these 14 years, the United Nations broke the silence regarding the reports to make use of a more proactive posture. The following work aims to present a record of the answers given by the UN to these cases of sexual violence from 1990 to 2010. In this regard, due to the attention given to the MONUC mission, we'll present it separately from the other cases, with the purpose of giving a better understating of it.

KEYWORDS: Peacekeeping operations; Sexual abuse and sexual exploitation; Sexual violence, Democratic Republic of the Congo; United Nations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados
AES	Abuso e Exploração Sexual
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
EUA	Estados Unidos da América
IST	Infecções Sexualmente Transmissíveis
MONUC	Missão das Nações Unidas no Congo
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
SADC	<i>Southern Africa Develepment Community</i>
SRSG	<i>Special Representative of the Secretary-General</i>
SOFA	<i>Status of Force Agreements</i>
SOMA	<i>Status of Mission Agreements</i>
ONG	Organização Não-Governamental
ONTAC	Missão das Nações Unidas no Camboja
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUB	Operação das Nações Unidas no Burundi
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
UNMIBH	Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e a Eritréia
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria

UNTSO Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua

URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE FIGURAS

Quadro 01 Características dos Estados marcados por conflitos internos.....	28
Quadro 02 Países contribuintes de tropas (MONUC 1999-2010)	63

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	18
1.1 A Liga das Nações e o surgimento das Nações Unidas.....	18
1.2 As gerações das operações de paz.....	23
1.2.1 As operações de primeira geração.....	23
1.2.2 As operações de segunda geração.....	27
1.2.3 As operações de terceira geração.....	34
2 AS PRIMEIRAS DENÚNCIAS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL E AS PRIMEIRAS RESPOSTAS DAS NAÇÕES UNIDAS.....	36
2.1 Definição de abuso e exploração sexual.....	37
2.2 Panorama do problema.....	38
2.3 Os primeiros casos de abuso e exploração sexual.....	39
2.3.1 Somália.....	39
2.3.2 Camboja.....	41
2.3.3 Bósnia e Herzegovina.....	42
2.3.4 Timor-Leste.....	44
2.3.5 Libéria.....	45
2.3.6 Serra Leoa, Burundi, Eritreia e Etiópia.....	45
2.4 As respostas da Organização das Nações Unidas.....	47
2.4.1 As primeiras medidas implementadas pela ONU.....	48
2.5 Os fatores que contribuíram para a perpetuação dos casos de abuso e exploração sexual.....	53
2.5.1 A desigualdade de poder, a situação socioeconômica da população local e a cultura machista em que os soldados estão inseridos.....	54
2.5.2 Imunidade, jurisdição, impunidade e a dependência das Nações Unidas em relação aos países contribuintes de tropas.....	56
3 O CASO DA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO – MONUC.....	59
3.1 Sobre o conflito na República Democrática do Congo.....	59
3.1.1 As duas Guerras Civis na República Democrática do Congo (1996-2003).....	59
3.2 Sobre a MONUC.....	62
3.2.1 Os casos de abuso e exploração sexual e as respostas da ONU.....	66

CONCLUSÃO	80
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	82

INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, novos tipos de conflitos emergiram no sistema internacional. Em resposta a esses conflitos, as Nações Unidas (ONU) modificaram as suas operações de paz, as tornando mais complexas e multidimensionais. Esse novo tipo de missão de manutenção da paz conta com novos métodos, novos atores, um maior número de participantes e múltiplas tarefas, como a proteção dos direitos humanos e a reparação das estruturas domésticas. No entanto, com a incorporação dessas novas missões, o número de casos de abuso e exploração sexual (AES) cometidos por participantes das missões, especialmente militares, também aumentou.

Casos de violência sexual contra mulheres e crianças são recorrentes em locais com conflitos armados. Desde as guerras antigas as mulheres são estupradas pelas comunidades inimigas e os casos apresentados neste trabalho são apenas alguns, dos muitos casos contemporâneos, em que o abuso e a exploração sexual foram utilizados como meio para dominar diferentes grupos.

A chegada dos soldados nos países que hospedam as missões tem como resultado o tráfico de mulheres e crianças, com o objetivo de atender ao aumento da demanda nos bordéis frequentados pelos participantes das missões. Também tem como consequência o aumento da prostituição, tendo em vista que o cenário de extrema pobreza e de marginalização em que essas mulheres vivem, fazem com que, muitas vezes, elas vendam seus corpos para conseguirem dinheiro e comida para suas famílias.

Além disso, os participantes das missões que cometem atos de abuso e exploração sexual podem fortalecer os grupos criminosos responsáveis pela prostituição e pelo tráfico de mulheres e crianças. Mesmo participando de forma indireta – como não denunciando as suspeitas de AES – os soldados ajudam esses grupos, o que fortalece a desigualdade, a exploração e a marginalização dos grupos mais vulneráveis. Estes atos dificultam a efetividade das missões, pois colocam em risco um dos principais objetivos das operações de manutenção da paz, a construção de um ambiente de confiança e estabilidade, que são necessárias para a reconstrução do Estado e da paz duradora.

Diante disto, o presente trabalho busca apresentar as respostas geradas pela ONU a estes casos durante o período de 1990 a 2010, isto porque durante esse tempo podemos perceber que as Nações Unidas saíram de um total silêncio acerca do assunto, para um posicionamento mais proativo.

Apesar das denúncias feitas durante a década de 90, o tema só ganha espaço real nas políticas da organização em 2002, quando foram instituídas diversas medidas de combate aos atos de AES como as zonas proibidas, códigos de conduta, pontos focais, *conduct and discipline teams*, campanhas de informação e linhas telefônicas focadas em receber as denúncias. Porém, devido as imunidades e diferentes jurisdições que os soldados participantes das missões têm, tais mecanismos não foram capazes de eliminar o problema.

Além das imunidades e jurisdições, o combate ao AES enfrenta outras dificuldades como a cultura de tolerância de tais práticas, especialmente contra mulheres locais e prostitutas. Essa cultura baseia-se na ideia de que o estabelecimento de relações sexuais com mulheres locais com os participantes das missões é uma consequência inevitável da presença de homens heterossexuais submetidos a um ambiente de isolamento e tensão, e dos seus impulsos sexuais biológicos. Diferentemente do estupro que é visto como uma ação criminosa, o relacionamento entre esses dois grupos de pessoas não é visto como um comportamento violento ou criminoso. Pelo contrário, os participantes que mantêm relações de cunho sexual com mulheres acreditam que estão ajudando essas mulheres, fazendo disso uma boa ação e o tornando compatível com os princípios das missões de paz. Essa visão ainda é reforçada pela sensação de impunidade que está presente nas operações de manutenção da paz da ONU, tendo em vista que poucos soldados sofreram alguma penalidade disciplinar e/ou criminal.

Como esses pontos “facilitam” a participação dos *peacekeepers* em atos de AES, o presente trabalho terá como foco as ações das Nações Unidas visando os militares participantes das missões. Apesar disso, é importante ressaltar que estes não são os únicos que cometem violência sexual. Muitos civis – como policiais, funcionários locais, trabalhadores humanitários, membros de organizações não-governamentais (ONGs), voluntários e funcionários de

empresas contratadas – também praticam abuso e exploração sexual durante a sua participação na operação.

Porém, em números absolutos, os militares são os que mais cometem atos dessa natureza. Isso, juntamente com as limitações da ONU com relação a implementação de medidas punitivas a esse grupo, torna a análise das respostas das Nações Unidas diante dos casos perpetrados pelos militares, ainda mais urgente.

O presente estudo está dividido em introdução, conclusão e mais três capítulos. O primeiro capítulo tem como objetivo explicar as chamadas “três gerações” das operações de paz: operações clássicas, operações multidimensionais e o *peace – enforcement*. Este buscará mostrar as diferenças técnicas entre essas gerações, assim como o contexto em que cada uma delas é aplicada. O estudo dessas operações – em especial das operações multidimensionais – é essencial para uma melhor compreensão sobre o cenário em que ocorrem os abusos e sobre as limitações das Nações Unidas nessas operações.

No segundo capítulo será concentrado nas primeiras denúncias de abuso e exploração sexual em operações de manutenção da paz, e nas primeiras respostas das Nações Unidas a estes. Primeiramente, esclareceremos o conceito de AES que será utilizado neste trabalho. Após isso ocorrerá uma breve explanação acerca do panorama geral do problema, seguido por um estudo dos primeiros casos de AES. O final deste capítulo analisará as respostas da ONU a estes casos e as dificuldades encontradas pela organização no combate ao AES.

Os casos que ocorrem na República Democrática do Congo receberam muita mídia e toda essa exposição forçou a ONU a se posicionar de forma mais proativa. Por causa disso, o capítulo três será dedicado ao estudo das respostas da ONU referente as denúncias de AES cometidos por militares na Missão das Nações Unidas no Congo – MONUC.

1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.

1.1. A Liga das Nações e o surgimento das Nações Unidas.

Em decorrência direta do fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), consolidou-se a primeira organização internacional de grande porte, a Liga das Nações (1919-1946). Ao contrário das conferências que lhe antecederam (como as Conferências de Paz de Haia), a Liga era um órgão permanente, com instituições próprias e órgãos específicos (MAIDANA, 2012).

Para Bigatão (2007), o marco inicial das operações de manutenção de paz se encontra na própria Liga, onde encontramos ações direcionadas à manutenção da paz e prevenção de conflitos. Nessas operações eram enviados observadores, ou forças militares, para zelar pela ordem, administrar territórios em conflito e monitorar o cessar-fogo da região.

O contexto internacional em que a Liga estava inserida era de tensões entre os Estados, e isso contribuiu para que a organização acabasse não conseguindo evitar a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o que fez com que a mesma falhasse em sua função de manter a paz (1939-1945) (MAIDANA, 2012). Além do contexto internacional, os outros motivos responsáveis pela falha da Liga foram: I) a ausência – e o abandono – da Liga por parte de Estados importantes como os EUA; II) a não efetividade dos meios de coerção para os Estados que não seguiram o que foi estabelecido e; III) o fato dos Estados colocarem os interesses nacionais acima dos interesses comunitários globais, o que dificultou a contenção de conflitos entre os mesmos (SUTTERLIN, 1995 apud REZENDE, 2010).

Mesmo que a Liga não tenha sido considerada um total sucesso, após a Segunda Guerra Mundial, as maiores potências constataram a necessidade de se ter uma organização aos moldes da Liga. Além disso, a realidade mundial era diferente se comparado ao momento que a Liga enfrentou, e as duas guerras mundiais trouxeram a urgência de um local que possibilitasse aos Estados se reunirem periodicamente (MAIDANA, 2012). Com isso, em 26 de julho 1945, ocorre a Conferência de São Francisco, onde Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes na Conferência. No

entanto, a ONU apenas começou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d]).

Para contar com o maior comprometimento das grandes potências, foi estabelecido o chamado “poder de veto”, que coloca que todas as decisões substantivas não poderiam encontrar o voto contrário de qualquer um dos cinco membros permanentes, assim como deveriam obter a aprovação por maioria qualificada (REZENDE, 2010).

Na sua criação, ficaram estabelecidos como principais órgãos das Nações Unidas: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). A princípio, cabe ao Conselho de Segurança determinar a existência de qualquer ameaça ou ruptura da paz, bem como decidir quais as medidas devem ser tomadas para o seu restabelecimento. O CSNU é composto por cinco membros permanentes e dez não permanentes. A escolha dos membros permanentes mostra bem a configuração de poder no cenário internacional do pós-Segunda Guerra, tendo em vista que tais membros são os vencedores desse conflito: Estados Unidos, França, Reino Unido, China e a Rússia (antiga União Soviética), todos os cinco possuem o poder de veto (MELO, 2006).

Para Uziel (2015), essas instituições guardam muitas semelhanças, como o princípio de segurança coletiva, mas são as suas diferenças que produzem a vitalidade das Nações Unidas. Algumas dessas diferenças são i) o poder de veto, que é visto por alguns estudiosos como condição fundamental para o funcionamento do Conselho de Segurança; ii) a ratificação da Carta pelos EUA e, com isso, a sua participação efetiva na organização, diferentemente do que ocorreu na Liga das Nações; iii) o sistema decisório nos órgãos da ONU é mais realista, apagando parte da contradição entre igualdade soberana e distribuição de poder.

Outra diferença que podemos identificar é que, com o objetivo de superar as falhas da Liga, a ONU institui um sistema de imposição que busca ser mais efetivo. Isso pode ser visto ao analisarmos o artigo 25 da Carta, onde consta que

os membros das Nações Unidas deveriam aceitar, e executar, as decisões do Conselho de Segurança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Além disso, os membros deveriam se comprometer com o fornecimento de forças armadas e apoio logístico necessário, quando solicitado pelo CSNU (REZENDE, 2010).

A Organização das Nações Unidas é uma instituição intergovernamental e os Estados são a peça central de sua arquitetura. A ONU não é um organismo supranacional autônomo, mas uma organização moldada por um sistema de Estados soberanos, baseado nos princípios da soberania, independência e não intervenção, tendo no seu cerne a ideia da segurança coletiva (BIGATÃO, 2013).

Porém, logo após a sua criação em 1945, a organização enfrentou alguns obstáculos devido aos acontecimentos da Guerra Fria. Uma das principais dificuldades enfrentadas pela ONU foi a rivalidade ideológica entre as duas grandes potências da época, os Estados Unidos e a União Soviética, e essa rivalidade trouxe algumas consequências para o sistema internacional (REBELO, 2011).

Durante esse período, o mecanismo do veto fez com que, de maneira sistemática, as questões mais críticas envolvendo a segurança internacional fossem tratadas e conduzidas à margem do Conselho de Segurança. No decorrer da Guerra Fria, o direito de veto foi utilizado 279 vezes pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, e esse alto número significou o afastamento das Nações Unidas de um possível papel mais decisivo nas questões internacionais que fossem efetivamente mais críticas. Esse número não considera os chamados vetos não declarados, ou seja, os casos em que uma potência não submete a sua questão ao CSNU, pois sabe que a mesma receberá o veto de alguma das potências (SATO, 2003).

O primeiro veto soviético veio dia 16 de janeiro, poucos dias após a abertura dos trabalhos e quando só duas resoluções haviam sido adotadas. O veto surpreendeu porque aconteceu em um tema que não parecia de interesse direto da União Soviética, sendo visto mais como um capricho do que como uma política sistemática que poderia romper a unidade das grandes potências e bloquear o Conselho de Segurança. As evidências favoreciam essa interpretação, tendo em vista que os vetos soviéticos se concentraram, quase todos, em dois

temas: o ingresso de novos Estados e a questão espanhola. De fato, o poder de veto deu aos soviéticos – naquele momento – alguma tranquilidade, tendo em vista que o sistema da Carta impedia que decisões contrárias aos seus interesses fossem tomadas pelo CSNU. Mas também concedeu aos Estados Unidos, e aos seus aliados, uma poderosa arma de propaganda. Com isso, começou-se a criar uma cultura de desconfiança onde se tornou difícil tomar qualquer decisão positiva, rompendo-se a convivência relativamente harmônica entre os cinco grandes (UZIEL, 2015).

A percepção mútua destas potências como inimigas cristalizou a rivalidade entre ambas, reduzindo consideravelmente as chances de que o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas viesse a ser acionado. Tal situação teve como única exceção a Guerra da Coreia, em 1950, quando a invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte foi considerada, pelo Conselho de Segurança, uma ruptura da paz. A não participação da União Soviética na votação das resoluções concernentes ao caso, possibilitou a autorização, com base no Cap. VII, da Carta da ONU, do emprego de uma força internacional unificada, sob o comando dos Estados Unidos, em assistência à Coreia invadida, para o restabelecimento da paz e da segurança na região (MELO, 2006). Com a exceção do caso coreano, a maioria das decisões do CSNU e das suas implementações tenderam a ficar na esfera da solução pacífica de controvérsias, na observação militar, no envio de missões de investigação e bons ofícios, como nos casos da Palestina (UNTSO) e da Índia-Paquistão (UNMOGIP) (UZIEL, 2015).

Alguns autores como Rebelo (2011) utilizam esses dados para argumentar que, durante o período da Guerra Fria, o Conselho de Segurança estava paralisado. Porém, estudiosos como Sato (2003) vão contra esse pensamento e colocam que esses dados não significam que o CSNU fracassou ou que ele não tenha tido um papel importante nas relações internacionais durante esse período, mas significa que o alcance das Nações Unidas sempre foi limitado e que existem situações em que a diplomacia e as instituições não conseguem atingir seus objetivos de forma plena.

Outra consequência dessa estrutura bipolar é o entendimento, entre as potências, que uma intervenção aberta na área de influência adversária

significava uma grande ameaça. Por causa disso, as intervenções que ocorreram durante a Guerra Fria foram, normalmente, realizadas de forma indireta ou encoberta através de apoio logístico, financeiro ou de treinamento das tropas nativas das regiões periféricas. As intervenções “abertas” foram, geralmente, realizadas em regiões onde a influência de uma das grandes potências não estava totalmente consolidada, como a África, o sudeste asiático e o Oriente Médio (FINNEMORE, 2003, apud MELO, 2006).

Ainda podemos citar a influência que ambos os países exerceram, de forma considerável, no comportamento dos outros Estados no sistema internacional. Isso porque as duas grandes potências influenciaram conflitos em lugares periféricos com o intuito de aumentar a sua área de influência. Então, nesse contexto, a maioria dos conflitos eram interestatais, ou seja, ocorriam entre os Estados. Estes que buscavam garantir os seus objetivos nacionais e a proteção do seu território contra a agressão externa (BIGATÃO, 2007; MAIDANA, 2012).

Em resposta aos conflitos que emergiram nesse cenário internacional, as Nações Unidas implementaram uma série de missões que objetivavam mediar essas questões por meio do envio de forças multinacionais compostas por civis e/ou militares ao terreno do conflito. Essas missões, que eram aprovadas inicialmente de forma *ad hoc* e não exigiam o comprometimento e o apoio de todos os membros da organização, ficaram conhecidas como *peacekeeping operations* e seus integrantes são chamados de *peacekeepers* ou *blue helmets* (“capacetes azuis”, em português) (BIGATÃO, 2014).

Apesar da Carta de São Francisco não se referir – de forma explícita – às operações de paz, elas se tornaram o principal instrumento de manutenção da paz e resolução de conflitos da ONU (BIGATÃO, 2014; MAIDANA, 2012). Atualmente, já se reconhecem diferentes gerações de operações, e existe um debate acerca de quantas gerações existem, com autores variando de três até cinco gerações. Para o presente trabalho irei focar nas três destas gerações reconhecidas pelas Nações Unidas

1.2. As gerações das operações de paz.

Desde as primeiras operações, até 2017, as Nações Unidas já realizaram 70 missões, sendo 15 delas operações ainda em curso (ONU, 2017). Entre essas operações existem características que as separam em diferentes gerações. Essas diferenças ocorrem devido as modificações que fatores - como contexto internacional - exercem nas operações. Com isso, alguns estudiosos colocam três gerações de operações. A primeira geração é o modelo realizado pela organização a partir de 1948. A segunda geração apresenta uma maior gama de atividades passíveis de execução no local da ação. Por fim, as operações que visam impor a paz no local de conflito, não necessitando do consentimento das partes para agir, são chamadas de terceira geração (MAIDANA, 2012).

1.2.1 As operações de primeira geração.

São chamadas de operações clássicas, ou de “tradicionais” as missões compostas por pessoal desarmado ou levemente armado (DOYLE apud BIGATÃO, 2007). Essa geração de operações tem seu auge entre os anos de 1948 e 1987 e são voltadas para atividades posteriores aos conflitos. Entre as atividades empregadas nas operações tradicionais temos a observação, o monitoramento e a elaboração de relatórios; a supervisão de acordos de cessar-fogo e apoio aos mecanismos de verificação destes; realização de vigilância das fronteiras e; o uso da intervenção no local como forma de suavizar os ânimos e como meio de consolidar a confiança das partes, para que assim um acordo de paz seja selado e respeitado (FONTOURA, 1999; MAIDANA, 2012).

Ou seja, esse tipo de operação – normalmente – não desempenha um papel direto nos esforços políticos para a resolução do conflito. Muitas vezes essa postura abre margem para críticas devido a limitação de suas atividades. Porém, é importante ressaltar que as missões tradicionais não se propõem a se envolver no processo político do reestabelecimento da paz, elas se limitam a observar o respeito aos tratados firmados (MAIDANA, 2012).

As primeiras operações foram autorizadas durante a Guerra Fria, período em que a rivalidade ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética

influenciou, de forma considerável, o comportamento dos Estados dentro do Sistema Internacional. Nesse contexto, a maioria dos conflitos que ocorreram eram, essencialmente, entre Estados dispostos a garantir os seus objetivos nacionais e preservar seu território contra a agressão externa (BIGATÃO, 2007).

Entretanto, para uma operação de paz ser estabelecida ela precisa atender a alguns pré-requisitos: i) devem ser estabelecidas por um dos órgãos legislativos da ONU ii) devem estar sob o comando e controle do Secretário Geral, que age com autoridade delegada pelo CSNU e ao qual deve se reportar regularmente; iii) devem ter seus recursos providos coletivamente pelos Estados-membros; iv)- as tropas utilizadas nas operações devem ser providas pelos Estados-membros, mas enquanto estiverem nas operações, essas tropas passam a representar a organização e não seus Estados de origem (GOULDING, 1993; DINIZ, 2006 apud REZENDE, 2010).

Em 1948, a ONU autorizou a primeira operação de manutenção da paz chamada *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), com o objetivo de monitorar o cessar-fogo entre árabes e israelenses (BIGATÃO, 2007). Outra missão importante é a *United Nations Emergency Force I* (UNEF I), que foi desdobrada em 1956 para tratar do conflito de Suez, sendo a primeira operação de manutenção da paz armada. Apesar de ser um produto da Crise de Suez, a missão derivou da convergência de fatores estruturais presentes na ONU e no cenário internacional. Além disso, a UNEF I elevou as operações de manutenção da paz à função de instrumento mais relevante à disposição das Nações Unidas, em sua busca pela manutenção da paz e da segurança internacional de forma eficiente (UZIEL, 2015).

A crise de Suez, propriamente dita, começou com a nacionalização da companhia administradora do canal, em julho de 1956, pelo governo de Nasser. Apesar de terem sido realizadas várias conferências para conciliar o Egito, a França, o Reino Unido e os demais usuários do canal, não se chegou a uma solução para o tema. Em outubro do mesmo ano, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 118, que delineava um plano para as negociações, porém a mesma não foi obedecida. No final de outubro, tropas israelenses invadiram o Egito e marcharam em direção ao canal. França e Reino Unido, conspirando a favor de Israel, desembarcam suas tropas no local em novembro, alegando que

estão ali para impedir que as hostilidades continuem. Com a condenação internacional, e à criação da UNEF, o cessar-fogo aconteceu logo após a chegada das tropas de França e Reino Unido (UZIEL, 2015).

Essa missão resultou de um conjunto de fatores distintos. Foi, antes de tudo, uma opção - entre as várias disponíveis -, que serviu à conveniência dos atores. Como fenômeno de política internacional, a missão demonstrou possuir certas características que a transformaram em um possível modelo para futuras crises. Ela também sugeriu que algum tipo de ação coletiva organizada pelas Nações Unidas era realmente possível. A ideia de força internacional permitiu que a Guerra Fria fosse mantida razoavelmente distante do Oriente Médio, o que agradava à maioria dos Estados e, naquele momento, também aos EUA. E a necessidade de consentimento das partes protegeu os interesses dos pequenos países, que temiam as intervenções (UZIEL, 2015).

A importância dessa missão também se encontra na experiência adquirida, tendo em vista que foi a partir desta experiência que as Nações Unidas passaram a operar sob o manto de três princípios: consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força (legítima defesa). Tais princípios passaram a ser conhecidos como os princípios básicos das operações de manutenção da paz, e são reconhecidos pelo documento *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. (FAGANELLO, 2013; MAIDANA, 2012).

Estes princípios não são mais tão absolutos com o passar das gerações das operações. As novas realidades de atuação da organização, os estudos e as lições aprendidas com as missões já executadas, ou em execução, auxiliam a ONU a ajustar essa ferramenta para melhor responder as diferentes demandas (MAIDANA, 2012). O princípio do consentimento é o requisito número um para que uma operação de manutenção da paz se desenvolva. Neste, é colocado que é necessário os grupos em conflito concordem com a presença das Nações Unidas no local (UZIEL, 2015).

O desenho do consenso pode ser subdividido em dois momentos. O primeiro é a aceitação do Estado hóspede e/ou das partes conflitantes. Após isso, a organização passa a apurar as características da situação e quais são as ações mais adequadas para o caso específico. No segundo momento ocorre a elaboração do acordo que deve ser realizado entre a ONU e o Estado hóspede.

Esse acordo é chamado de *Status of Force Agreements* (SOFA) ou para missões com componente civil, *Status of Mission Agreements* (SOMA), sendo o SOFA o mais utilizado (MAIDANA, 2012).

O próximo princípio é o da imparcialidade e é tido como crucial para a manutenção do consentimento e cooperação das partes envolvidas, pois assegura a implementação justa dos mandatos, sem prejudicar ou beneficiar alguma das partes envolvidas no conflito. Isso significa que as operações não ocorrem com o objetivo de ganhar a guerra em nome de uma das partes do conflito, mas sim, ajudá-las a alcançar a paz (ONU, 2008; FAGANELLO, 2013).

Nas operações da primeira geração, o princípio da imparcialidade podia ser facilmente confundido com o da neutralidade, tendo em vista que ambos estavam presentes em outras operações como as de auxílio humanitário. Como as operações tradicionais eram lançadas com o intuito de observação das hostilidades e reportar as movimentações a ONU, sem se envolver de forma ativa no processo político local e sem interferir nos acontecimentos da região, ficava mais fácil confundir os dois princípios. Porém, com a chegada das operações de segunda geração, essa diferenciação entre neutralidade e imparcialidade se tornou mais forte e o princípio foi remodelado (MAIDANA, 2012).

Por fim, temos o princípio do uso da força apenas em caso de legítima defesa, que está presente desde a primeira operação de manutenção da paz armada empreendida pela ONU, a UNEF I (1956). Assim como ocorreu nos outros princípios, este também foi modificado para melhor atender as demandas, sendo que a primeira forma desse princípio se estendeu até a década de 90, colocando que as missões de paz não eram ferramentas de *enforcement* (FAGANELLO, 2013).

Com isso, o uso da força nas operações de paz deve ocorrer apenas quando outros métodos persuasivos tiverem falhado. Ao utilizar a força, essa deve ser sempre calibrada, precisa, proporcional e apropriada, seguindo o princípio da mínima força necessária para se alcançar o objetivo (FAGANELLO, 2013).

Com o fim da União Soviética e, com isso, o fim da bipolaridade do sistema internacional no final da década de 80 e início da década de 90, houve um rearranjo do conceito das operações de paz que passaram a incorporar novos

temas como desenvolvimento e segurança humana. Essa mudança resultou naquilo que veio a ser chamado de operações de paz multidimensionais, também conhecidos como operações de segunda geração (BIGATÃO, 2007).

1.2.2 As operações de segunda geração.

Após a queda do Muro de Berlim em 1989, o fim da URSS em 1991 e, conseqüentemente, a primazia de uma ideologia sob o mundo, ocorreu o desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança, o que fez com que o órgão pudesse agir de forma mais ativa na manutenção da paz e da segurança internacional. Nesse âmbito, ocorreu a escolha das operações de paz como seu principal instrumento para a proteção dos direitos humanos, fazendo com que as missões de manutenção da paz ganhassem volume (FAGANELLO, 2013; UZIEL, 2015).

Uma prova disso é que durante a década de 1990, 35 missões foram desdobradas, enquanto que durante o período de 1948 a 1987, 13 missões foram empreendidas (NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]). Essas atividades, chamadas de operações de segunda geração ou operações multidimensionais, são uma resposta as mudanças na natureza dos conflitos durante o pós-Guerra Fria (MAIDANA, 2012).

Durante as décadas de 1980 e 1990, diversos conflitos emergiram à esfera da política internacional. Em grande parte, esses conflitos eram intraestatais e estavam em segundo plano durante quase todo o período da Guerra Fria. Porém, antigas regiões que se mantinham unidas pela influência de uma das potências da Guerra Fria, começaram a apresentar processos de separação ou de disputas pelo poder local entre facções internas. Esses conflitos estavam relacionados a disputas étnicas, religiosas e culturais, e passaram a exigir maior esforço das Nações Unidas para a sua resolução (MAIDANA, 2012; FAGANELLO, 2013).

Além disso, em muitos desses locais marcados por guerras, as instituições estatais não funcionavam e quando o faziam não era de forma adequada. A violência sexual era – e ainda é - utilizada como arma de guerra e as conseqüências indiretas do conflito como pobreza, doenças e traumas

psicológicos, por vezes, causavam mais fatalidades que o conflito aberto. Devido a esses fatores, a população local foi forçada a buscar abrigo em outras regiões, e nos locais onde o poder estatal era frágil, ou inexistente, foram as elites burocráticas e chefes de grupos armados – como militares e milícias – que controlaram o poder econômico e político. O resultado da soma desses fatores foi a violação massiva dos direitos humanos e a dificuldade na reconciliação nacional (REBELO, 2011; FAGANELLO, 2013).

No quadro abaixo vemos algumas características dos Estados que passam por conflitos internos:

Quadro 1. Características dos Estados marcados por conflitos internos

Aspectos institucionais	Aspectos de segurança	Aspectos econômicos e sociais
<ul style="list-style-type: none"> - Instituições políticas e administrativas fracas ou colapsadas - Sistema político não participativo - Atenção voltada para a forte competição por poder em detrimento de um governo local efetivo - Legitimidade limitadas dos líderes políticos - Falta de consenso sobre os rumos que o país deve tomar 	<ul style="list-style-type: none"> - Violações sistemáticas de direitos humanos, inclusive pelas forças de segurança - Forças de segurança que extrapolam suas funções normais - Existência de oposição armada e forças paramilitares - Excessiva abundância de armas de pequeno porte - Falta de transparência no setor de segurança; autoridades de segurança não prestam contas as autoridades civis ou a população - Forças de segurança com forte papel político 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura econômica extensamente danificada - Alto número de refugiados e de pessoas deslocadas - Disputas de propriedade e acesso a terras - Baixos indicadores sociais

Quadro feito com base no texto de MELO (2006).

Foi nesse contexto desafiador que as operações de manutenção da paz perderam seu caráter tradicional e deram espaço para a incorporação de missões com mandatos mais complexos. Essas missões ficaram conhecidas como

operações de segunda geração ou operações de manutenção da paz multidimensionais (FAGANELLO, 2013).

Essa geração de operações tem como marco inicial o relatório *Uma Agenda para a Paz*, de 1992. Neste relatório, o ex-Secretário Geral, Boutros-Ghali, sustenta que as atividades no campo da paz e da segurança deveriam ser aprimoradas, para que assim possam responder de forma adequada os desafios apresentados pelo cenário internacional. Para isso, ele define quatro esferas de atuação que a ONU deveria seguir para a preservação da paz e da segurança no novo cenário internacional. A primeira esfera é a da diplomacia preventiva, que é um modo de antecipar disputas e evitar que estas resultem em violência. Isto pode incluir iniciativas como o monitoramento de acordos internacionais, o despacho de missões da ONU para locais de tensão com o objetivo de coletar informações, e o desenvolvimento de sistemas capazes de detectar potenciais conflitos antes deles serem deflagrados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992; MELO, 2006; REBELO, 2011).

A segunda esfera refere-se à resolução de conflitos com base nos meios pacíficos estabelecidos no capítulo VI da Carta da ONU de 1945. Aqui, o objetivo de pôr fim ao conflito armado acontece através da intermediação de um acordo político entre as partes adversárias. O *peacemaking* – terminologia utilizada pela organização – é uma iniciativa que antecede as operações multidimensionais. Por outro lado, as missões – tradicionais -de manutenção da paz constituem a terceira esfera de ação prevista (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992; MELO, 2006).

A quarta iniciativa é a assistência da ONU na construção da paz no âmbito interno dos Estados, uma vez que o conflito tenha sido interrompido. Esta é a característica que define as operações de segunda geração e consiste na adoção de medidas que visam fortalecer as estruturas adequadas ao reforço da paz, com o intuito de evitar que novas hostilidades ocorram e que antigas hostilidades voltem. Além disso, Boutros-Ghali coloca que, em uma perspectiva mais global, a organização deve pôr fim ao que ele argumenta ser as principais causas dos conflitos: o “desespero” econômico, a injustiça social e a opressão política (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992; MELO, 2006).

Com isso, o Conselho de Segurança passou a autorizar missões cada vez mais multidimensionais, incorporando a elas funções, atividades e objetivos mais complexos do que as operações de paz tradicionais. Nos mandatos desse tipo de operação, consta os objetivos tradicionais com o acréscimo de algumas atividades, como à prestação de ajuda humanitária, verificação dos direitos humanos no local, policiamento ostensivo, supervisão de eleições, auxílio à administração pública e restauração da infraestrutura e do setor econômico (BIGATÃO, 2007).

Com essas novas tarefas e novos objetivos assumidos, observamos que as operações de manutenção da paz da segunda geração passaram a atuar – de maneira preliminar - sob os princípios da construção da paz, de forma a prepararem o local para que as forças efetivas de *peacebuilding* tenham êxito no estabelecimento de uma paz duradora (FAGANELLO, 2013). A necessidade de se garantir um ambiente minimamente estável para a implementação de um processo de paz envolve diversas áreas como a política, a jurídica, o policiamento civil e o apoio militar. Por tanto, a multidimensionalidade das operações se refere, justamente, à variedade de componentes necessários para o desempenho de tarefas de natureza militar e civil (MAIDANA, 2012; MELO, 2006).

Essa diversidade também é vista na participação de outros atores no desenvolvimento da operação. As atividades da missão são realizadas em conjunto com agências especializadas, organizações regionais, organizações internacionais e organizações não governamentais (ONGs). Esses atores auxiliam na estabilização e na recuperação de várias áreas do Estado, como a social, administrativa, a econômica e a da segurança. Também existe a diversidade no que diz respeito a própria ONU, tendo em vista que em uma mesma operação, diferentes agências da ONU podem trabalhar ao mesmo tempo no campo (MAIDANA, 2012).

Em 1992 também ocorreu a criação do *Departamento de Operações de Paz* – DPKO, que foi a adequação estrutural mais visível no âmbito do sistema ONU, adaptando a burocracia dessa instituição às demandas das novas operações que surgiram durante o período do pós-Guerra Fria. Antes da criação desse departamento, a maioria dos assuntos relativos às missões de paz era encaminhada ao Secretário-Geral, por meio dos subsecretários que coordenavam

o “Escritório de Assuntos Políticos Especiais”, ou pela “Divisão de Operações em Campo”, e o “Departamento de Administração e Gerenciamento”. Estes administravam, de forma desarticulada, as questões orçamentárias e logísticas das operações de paz. Com o surgimento de operações com mandatos mais complexos, esse aparato mostrou-se ineficaz no acompanhamento dos desdobramentos das diversas atividades em campo (BIGATÃO, 2014).

Com o intuito de enfrentar esses novos desafios que estavam sendo impostos pelo cenário internacional, em março de 2000, o então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, encomendou a um grupo de peritos um relatório analisando as atividades da organização no âmbito da manutenção da paz e da segurança internacional. Alguns meses depois, em agosto de 2000, o presidente do Painel sobre as Operações de Paz da ONU, Lakhdar Brahimi, publicou o relatório denominado *Relatório Brahimi* (REZENDE, 2010).

Nesse documento podemos observar a consolidação dos princípios básicos das operações de paz – consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força (legítima defesa) – porém, o documento chama a atenção para o fato de que a mudança na natureza dos conflitos em que essas missões ocorrem modificou – em parte - esses princípios. Com relação ao consentimento, é colocado que este pode ser manipulado de muitas formas pelas forças locais, fazendo com que o consentimento se torne incerto e instável (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Durante o cumprimento do mandato, os *peacekeepers* devem trabalhar para que o consentimento não seja perdido. Para isso, eles devem colaborar para que a incerteza não paire sobre a missão, e isso pode ser feito através do comprometimento deles com o processo de paz e com o respeito à história, aos costumes e à cultura local (FAGANELLO 2013).

Esse documento também coloca uma clara distinção entre a imparcialidade e a neutralidade, colocando que o princípio da imparcialidade não significa neutralidade, assim como não significa que as tropas representantes da ONU devem tratar de forma igual todas as partes do conflito durante todo o tempo da missão. O relatório chama a atenção para alguns casos onde existe uma clara diferenciação entre as partes locais, com um lado sendo agressor e outro lado a vítima. Quando isso acontecer, as forças de paz são moralmente obrigadas a usar a força para conter os ataques. Isso deve ser feito para que episódios como o

genocídio de Ruanda, onde a imparcialidade e a neutralidade se confundiram, não se repetam (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Com isso, a imparcialidade que os representantes da ONU devem executar em na missão, não é a imparcialidade ligada a neutralidade em relação as partes, mas a imparcialidade de objetividade na execução do mandato (CHOPRA, 1998 apud MELO, 2006). Essa nova interpretação também se estendeu à proteção de civis, associada a necessidade de responder a emergências humanitárias (BARNETT e FINNEMORE, 2004 apud MELO, 2006).

Com mandatos mais robustos, as forças de paz presentes nas operações multidimensionais foram autorizadas a utilizarem os meios necessários – e proporcionais – para a defesa do mandato, dos civis e dos próprios componentes das missões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000). É importante ressaltar que o uso da força não pode ser visto como um atalho para a resolução do conflito, tendo em vista que essa não é a lógica das operações de paz. A utilização da força de maneira errada coloca em risco o objetivo de assegurar o processo de paz, pois o emprego da força de modo indevido mina a legitimidade, o consentimento e, por consequência, a eficácia da missão de paz. Além disso, pode ocorrer a perda de confiança por parte da população local e, a junção desses pontos, poderia acarretar na diminuição do apoio da comunidade internacional (MAIDANA, 2012; FAGANELLO, 2013).

O relatório também coloca que todas as operações de paz devem ter a capacidade de fazer uma diferença significativa na vida da população local; que as eleições “livres e justas” devem ser vistas como parte de um esforço mais amplo que visa o fortalecimento das instituições locais; e que o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos antigos combatentes é um ponto chave para a estabilidade do local após o fim do conflito, isso porque esse combatentes tendem a voltar para o conflito caso não encontrem um meio de subsistência legítimo. Além disso, o relatório encoraja a cooperação com organizações regionais e sub-regionais para a resolução de conflitos e o estabelecimento e manutenção da paz e da segurança, mas, devido as demandas que esse tipo de operação tem, é preciso que tais organizações recebam treinamento, equipamento, suporte logístico e outros recursos não especificados pelo texto (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Em seu aspecto político, uma das mais fortes críticas do relatório é acerca dos mandatos das operações de paz. Para Brahimi, eles deveriam ser mais claros e menos ambíguos, direcionando mais a atuação das forças de paz. Ele pede ainda um maior entrosamento entre o Secretário-Geral, o CSNU e o pessoal de campo, além de requerimentos mínimos para o envio de PKO, como: cessar fogo, respeito aos direitos humanos e execução de tarefas específicas pelas partes (DUARTE, 2004, apud REZENDE, 2010). Além disso, os países contribuintes não deveriam mandar menos tropas do que o recomendado pelo Secretariado, que deve ser provido de pré-autorização para desenvolver estudos prévios de avaliação de implementações de mandato, fornecendo ao Conselho de Segurança as informações que eles devem ter, e não as que gostariam de ter (REZENDE, 2010).

Uziel (2015) coloca que, apesar de ser reconhecido como texto fundamental para as operações de manutenção da paz, o Relatório Brahimi foi recebido com otimismo cauteloso pelo Conselho de Segurança. Pela Resolução 1327 (2000), o CSNU demonstrou sua satisfação com o relatório e apoiou várias de suas considerações, como as relativas a mandatos claros e executáveis, capacidade dissuasória, necessidade de existência de cessação de hostilidades, importância de contar com compromissos de tropas e melhoria do processamento de informações. Faltavam no texto da Resolução, porém, disposições mais específicas que permitissem colocar em prática tais postulados político-estratégicos.

Devido as dificuldades que surgiram ao longo do desenvolvimento das missões, o Conselho de Segurança alterou – por diversas vezes – o mandato de uma mesma operação, para que esta se adequasse melhor as demandas que pretendia atender. Isso fez com que, em muitos casos, a operação de caráter multidimensional não coercitiva passasse a ser uma missão de imposição da paz, a partir do acionamento do Capítulo VII da Carta da ONU e do envolvimento das grandes potências que possuíam experiência na aplicação de medidas coercitivas (BIGATÃO, 2014).

1.2.3 As operações de terceira geração

Por fim, temos as chamadas operações de terceira geração, ou *peace-enforcement* como também são conhecidas, que são caracterizadas por ações em que ocorre a aplicação da força de forma mais abrangente do que é permitida às duas últimas gerações. Outro ponto que lhe difere das demais gerações é que, enquanto nas outras duas é preciso que exista o consentimento das partes, esse último tipo de operação ocorre com a falta de consentimento de uma ou mais partes (MAIDANA, 2012; MELO, 2006).

As ações correspondentes a essa geração são aprovadas pelo capítulo VII da Carta. Aqui, ocorre a imposição do uso da força em situações em que uma operação de manutenção da paz, já em curso, esteja em vias de falir ou já falida. É importante que não se confunda essa ação com as forças multinacionais do artigo 42 da Carta, pois enquanto a primeira vai auxiliar uma operação que já existe, a segunda tem o objetivo de terminar um conflito instalado em uma dada região, mesmo que não se tenha qualquer operação de paz no local (MAIDANA, 2012).

Nesta categoria estão incluídas as operações militares limitadas a proteção do fornecimento de assistência humanitária em situações de conflito armado (UNOSOM II, na Somália e UNPROFOR, na Bósnia), assim como as com mandato para impor o cessar-fogo e, quando necessário, operações que incluam a assistência na reconstrução de estados falidos ou colapsados. De fato, é comum que nos conflitos internos em estados falidos – ou colapsados – ocorra uma disputa interna pelo poder e que isso acarrete na desintegração da autoridade central. Isso faz com que ocorra certa dificuldade em identificar um ou mais atores domésticos com a capacidade de fornecer um consentimento legítimo a missão, o que justifica – em parte – a utilização desse tipo de operação (MELO, 2006).

Porém, com esse tipo de recurso sendo utilizado cada vez mais, as operações de imposição da paz sofrem com a resistência por parte de vários países. Isso porque criou-se a preocupação quanto à possibilidade de intervenção

em assuntos internos por parte das Nações Unidas, por intermédio do Conselho de Segurança (DINIZ, 2006 apud REZENDE, 2010).

A classificação das gerações serve para representar como a doutrina traz as modificações deste instrumento com passar dos anos, assim como também mostra a capacidade de aprimoramento e diversificação que este instrumento vem oferecendo como resposta das Nações Unidas a diferentes cenários internacionais (MAIDANA, 2012)

.2 As primeiras denúncias de Abuso e Exploração Sexual e as primeiras respostas das Nações Unidas.

Como foi visto, após a Guerra Fria, o número de operações de paz aumentou significativamente e, além disso, com os conflitos intraestatais ganhando a atenção da comunidade internacional, a ONU modificou as operações de manutenção da paz com o intuito destas atenderem – de forma mais eficiente – as novas demandas, fazendo com que as operações de paz passassem a envolver diversas atividades. O exercício dessas novas atividades resulta no aumento dos participantes nas chamadas operações de segunda dimensão, assim como também resulta em uma maior interação entre a *UN staff* e a população local (FONTOURA, 2009).

Estes dois fenômenos são, em parte, responsáveis pelo aumento dos efeitos negativos das missões, em especial os crimes como estupro, tráfico, escravidão sexual e prostituição forçada. As mulheres e as crianças são, particularmente, vulneráveis em situações de conflito armado e degradação de estruturas sociais, por isso, são as que mais sofrem com os crimes citados (O'BRIEN, 2004).

Isso porque nos conflitos contemporâneos, a população civil tornou-se, cada vez mais, um alvo primário da violência, porém homens e mulheres tendem a sofrerem com diferentes tipos de agressões. Os homens e meninos são frequentemente recrutados para facções, enquanto as mulheres são obrigadas a tornarem-se provedoras de seus lares, tornando-se vulneráveis a perigos como tortura, estupro, gravidez indesejada, HIV e Infecções Sexualmente Transmissíveis - IST. É importante ressaltar que, apesar das mulheres e meninas serem o grupo que mais sofre essas consequências, homens e meninos também estão sujeitos a abuso sexual, tortura e mutilação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Devido a restrições culturais, sociais e à falta de educação de diversas mulheres, estas têm dificuldade em conseguir emprego e encontram na indústria do sexo uma oportunidade. Sendo assim, a utilização do sexo como moeda de troca para comida, dinheiro e outros pertences, torna-se uma forma de sobrevivência para mulheres e crianças (FONTOURA, 2009).

A falta de reconhecimento da gravidade e regularidade desses crimes é um reflexo da posição desigual das mulheres ao longo da história. Os crimes de gênero não precisam necessariamente ser sexuais, mas a violência dirigida às mulheres é, em sua maioria, de natureza sexual, como as citadas acima¹. A violência sexual é uma invasão física e psicológica. Estes crimes se tornam ainda mais preocupantes quando são cometidos por aqueles que deveriam proteger a população civil. (O'BRIEN, 2004).

2.1 Definição de Abuso e Exploração Sexual.

Apesar do termo violência sexual ser normalmente associada ao estupro, este se refere a um fenômeno multifacetado que inclui diversos atos, não-consentidos, de violência relacionados à sexualidade humana como: prostituição forçada, escravidão sexual e mutilação genital, que ocorrem tanto em períodos de conflitos armados como em épocas de “paz” (SKJELSBÆK, 2001).

Com isso, pode-se dizer que em uma visão tradicional o abuso e a exploração sexual limitam-se ao estupro e à exploração de prostitutas, respectivamente. Mas, na realidade, os atos de violência sexual que ocorrem em situações de conflito e nas operações de paz flutuam entre diversos atos “consentidos” e “não-consentidos”, que vão para além do estupro e da exploração de prostitutas, fazendo com que a sua conceituação seja uma tarefa complexa (FONTOURA, 2009).

Por conta dessa complexidade, o conceito utilizado pelas Nações Unidas é mais abrangente, tendo em vista que todas estas relações são permeadas por assimetrias de poder e de recursos, além de acarretarem prejuízos a médio e longo-prazo às mulheres e crianças locais (FONTOURA, 2009).

Em 2003, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, no documento intitulado Medidas Especiais para a Proteção Contra a Exploração e o Abuso Sexual, define a exploração sexual como sendo: “qualquer ato que envolva uma posição de vulnerabilidade, diferença de poder ou confiança, para fins

¹ O'Brien (2004) coloca que tráfico não é, por definição, um crime de violência sexual, mas a maioria das mulheres são traficadas para escravidão sexual ou prostituição forçada.

sexuais, incluindo – mas não limitando-a – a obtenção de lucro monetário e vantagens sociais e políticos, a partir da exploração do outro”². Por outro lado, o abuso sexual é definido como sendo: “a ameaça física, ou o ato de fato, de natureza sexual através da força, seja através de condições desiguais e outros meios coercitivos”³ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003, tradução nossa).

Sendo assim, o conceito da ONU coloca que, além do estupro e da exploração de prostitutas, a má conduta também abarca atos como a utilização do sexo como moeda de troca entre os *peacekeepers* e a população local, com o intuito de conseguir dinheiro, comida e outros bens, mesmo que a mulher esteja consentindo com o ato sexual. Isso ocorre devido a ideia de que a assimetria de poder entre o *UN personnel* e a população, tiraria da mulher a capacidade de consentir de forma livre. Por causa disso, a organização “fortemente desencoraja” os *peacekeepers* a manterem relações sexuais com locais. A introdução dessas assimetrias de poder entre a *UN staff* e a população local, permite que o conceito de abuso e exploração sexual formulado pela ONU, abarque a complexidade da violência e das interações sexuais nas operações de paz (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

2.2 Panorama do problema.

O problema do abuso e da exploração em situações de conflito não é um fenômeno novo (ALVES, 2013) e não se restringe a algumas missões de paz, apesar desses casos serem mais latentes em algumas operações, especialmente naquelas com o maior número de civis e militares como a MONUC e a UNMIL. Isso acontece porque os países-hospedeiros encontram-se em contextos similares, com as suas sociedades destruídas pelo conflito e pela pobreza, com

² “any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another”.

³ “the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions ”.

um alto número de meninas e mulheres lutando pela sua sobrevivência e pela sobrevivência da sua família (FONTOURA, 2009).

Também se encontram nesse contexto: sistemas judiciários e policiais fracos ou ausentes; à existência de imunidades de militares e civis da ONU; limitação da organização quanto a respostas punitivas adequadas e; disparidade de poder e de recursos entre os locais e os participantes das missões. Diante desse contexto, é estabelecida uma série de relações sexuais que vão do estupro a relações mais duradouras, mas com resultados similares como o aumento do HIV, a relação de dependência entre locais e participantes da missão, a marginalização e a geração de filhos sem pais, os chamados *peacekeepers babies* (FONTOURA, 2009).

A interação sexual mais comum é a do sexo como moeda de troca, porém, a chegada de missões de paz com a prostituição acaba, muitas vezes, estimulando o crime organizado e o tráfico humano, como pode ser visto nos casos da Bósnia e da Libéria, com meninas e mulheres sendo sequestradas e transformada em escravas sexuais com o intuito de atender à demanda de civis e militares recém-chegados (FONTOURA, 2009). Essas violações afetam a dinâmica das operações de manutenção de paz, pois acabam por gerar consequências como a perda de confiança, por parte da população local, nas operações de paz; a perda de credibilidade da Organização por não adotar medidas punitivas efetivas contra os agressores (ALVEZ, 2013).

2.3 Os primeiros casos de abuso e exploração sexual.

2.3.1 Somália.

As primeiras denúncias de má conduta dos soldados da ONU surgiram na Somália. Em 1993, soldados canadenses que estavam na missão de paz na Somália, foram acusados de torturar um jovem somali de 16 anos, chamado Shidane Arone, até a morte. Junto com essa denúncia, surgiram outras contra militares da *Canadian Airborne Regiment*, com vídeos que mostraram esses soldados – que descreveram a missão como “*Operation Snatch Niggers*” –

fazendo um ritual de iniciação, e forçando o único membro negro da unidade a caminhar com uma blusa com “eu amo a KKK” escrito em suas costas. Dois anos após a morte de Arone, o governo canadense estabeleceu a *Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia* que durou de 1995 até 1997 (WHITWORTH, 2004).

Com relação ao jovem somali, noventa soldados foram acusados. O soldado Kyle Brown, que admitiu ter chutado a vítima e tirado algumas fotos, foi considerado culpado de homicídio e tortura, foi demitido do exército e recebeu a sentença de cinco anos de prisão, o Sargento Marc Boland se declarou culpado de negligencia e como punição foi rebaixado de patente e condenado por 90 dias, outros quatro soldados foram absolvidos e outros dois foram repreendidos (THE NEW YORK TIMES, 1994).

Em 1997, a mídia internacional disseminou fotos de soldados belgas torturando um menino somali, fazendo-o beber água salgada e vômito. Essas fotos também mostraram os soldados urinando no que parecia ser um corpo. Em julho do mesmo ano, uma segunda leva de fotos foram disseminadas pela mídia internacional, dessa vez as fotos mostraram soldados belgas torturando somalis com choques elétricos, e estuprando uma menina (FONTOURA, 2009). 63 soldados belgas foram julgados em tribunais militares por maus-tratos ou assassinatos de somalis. A maioria deles foi absolvida ou tiveram suas sentenças suspensas. Não é claro por quais crimes eles foram processados (O'BRIEN, 2004).

Em 1998, diversas investigações foram realizadas com o intuito de investigar atos de violência cometidos por soldados italianos na Somália. Não se sabe ao certo o número, a natureza e o status das investigações criminais ou procedimentos disciplinares relativos as violações (O'BRIEN, 2004).

Uma revista italiana difundiu fotos onde soldados italianos apareciam estuprando uma somali com uma arma de fogo e, em 1998, foi formada uma comissão italiana para investigar essas – e outras – denúncias. Ao final desta investigação, a comissão considerou ser possível que em junho de 1993, após ter sido abusada sexualmente por quatro soldados e ter ficado inconsciente, uma moça somali tenha apanhado de um soldado italiano perto de uma das entradas para Mogadíscio, a capital do país (O'BRIEN, 2004).

Também foi considerado credível que, em novembro de 1993, outra moça somali foi estuprada com um sinalizador em um checkpoint no norte de Mogadíscio. A Comissão colocou que era “provavelmente verdade” que os membros de uma divisão também tentaram estuprar uma moça somali com um sinalizador, no mesmo ponto de verificação em agosto de 1993 (O'BRIEN, 2004).

No entanto, foi a má-conduta sexual dos militares no Camboja – missão considerada um sucesso⁴ por alguns como Boutros Boutros-Ghali (WHITWORTH, 1998) – que destacou que a ligação de militares com a prostituição foi – e ainda é – um dos problemas mais presente que o estupro, e que pode acarretar prejuízos claros à população local dos países que estão recebendo a missão de paz (FONTOURA, 2009).

2.3.2 Camboja.

Em uma época onde a política contrária as relações sexuais entre militares e locais ainda não era enfatizada nos – poucos – treinamentos nacionais que os militares recebiam, o impacto da *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) na indústria sexual foi visível (FONTOURA, 2009). Entre 1992 e 1993, o número de *sex houses* e de casa de massagem “estilo tailandês” multiplicaram-se, juntamente com o número de prostitutas que aumentou de 6.000 para 25.000. As taxas de HIV e de IST também aumentaram entre essas moças (REFUGEEES INTERNATIONAL, 2005).

Após a população cambojana denunciar os abusos à ONU, em 1993, o Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) da missão no Camboja, o japonês Yasushi Akashi, com o intuito de diminuir a gravidades das acusações, respondeu que os soldados são jovens e têm direito a beber e ir atrás de mulheres (FETHERSTON, 1998). Foi nessa resposta que Akashi proferiu a frase

⁴ Whitworth (1998) coloca que essa missão foi considerada um sucesso devido a alguns fatores, entre eles a diminuição da violência e a condução de uma eleição (relativamente) livre e justa em que cerca de 85% da população do país participou. Com relação as mulheres, a autora coloca que ocorreram alguns “importantes sucessos”, como os esforços do UNIFEM em incorporar as questões das mulheres nas eleições gerais, resultaram em campanhas de educação e informação pública nos meios de comunicação do país. Também é citado a Cimeira Nacional da Mulher, que reuniu mulheres cambojanas de diversos setores da sociedade, com o objetivo de identificar e priorizar as questões das mulheres, para que assim elas pressionassem os partidos políticos.

que se tornaria famosa “*boys will be boys*”. Após a sua resposta, nenhuma ação disciplinar foi tomada contra os militares acusados (REFUGEES INTERNATIONAL, 2005), apenas foram feitas recomendações para que os soldados fossem mais discretos, não estacionando carros com o símbolo da ONU na frente das casas de massagens e não frequentando os bordéis vestindo o uniforme (LEDGERWOOD, 1994). Além da prostituição, também foram denunciados casos de estupro contra mulheres e menores locais (WHITWORTH, 1998). Em 1997, oficiais canadenses fizeram alegações de que outros soldados canadenses estavam envolvidos com contrabando de armas e prostituição, mas nenhuma evidencia foi encontrada (O'BRIEN, 2004).

A má-conduta de parte dos soldados da missão trouxe impactos no âmbito social e no âmbito político. Isso porque os Khmers Vermelhos (seguidores do Partido Comunista da Kampuchea) acusaram os soldados de estarem “muito ocupados” com as mulheres e não estavam controlando a saída dos soldados vietnamitas, o que acarretou em significantes obstáculos ao processo de paz (WHITWORTH, 1998).

2.3.3 Bósnia e Herzegovina.

A missão das Nações Unidas na Bósnia e Hezergovina (UNMIBH), iniciada em 1995 e terminada em dezembro de 2002, demonstra não só o envolvimento de militares, civis e policiais com a prostituição, mas também com o tráfico humano (FONTOURA, 2009). Com o aumento do número de bordéis na região da Bósnia e Hezergovina, a demanda por mulheres também aumentou. Como resposta a essa demanda, os donos dos bordéis passaram a aceitar as mulheres traficadas, sendo essas, em sua maioria, da Moldávia, da Ucrânia, da Romênia e da Albânia (O'BRIEN, 2004). Em 2002, a *Human Rights Watch* colocou que a Bósnia havia se tornado um dos principais centros de uma rede internacional de tráfico de mulheres e meninas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002).

Essa rede se aproveitou do alto desemprego e da fraca economia nesses países, utilizando falsas promessas de emprego em países da Europa Ocidental, para enganar as moças. Estas, que se aplicaram para empregos como garçõnete,

camareiras e dançarinas, foram vendidas de forma repetitiva, até serem compradas por donos de bordéis que as mantinham como escravas sexuais até que pagassem a sua dívida, que consistia no valor da sua compra (O'BRIEN, 2004).

No entanto, um dos primeiros casos a aparecer na mídia foram as denúncias de que *peacekeepers* canadenses teriam mantido relações sexuais com intérpretes e enfermeiras em um hospital mental em Bakovici, durante 1993 e 1994. Além disso, eles também foram acusados de terem sido violentos com os pacientes, de terem abusado de bebidas alcoólicas e de terem feito acordos no mercado negro, incluindo a venda de armas para milícias da Bósnia e da Croácia. Dos 60 soldados envolvidos, apenas 22 sofreram algum tipo de punição (LASALLE, 1998; TURNER, 1996).

Ainda em 1993, novas denúncias de que soldados do Canadá, França, Nova Zelândia e Ucrânia teriam se envolvido em prostituição com escravas sexuais foram vinculadas em alguns jornais (FONTOURA, 2009). Com poucas medidas que visavam o combate ao abuso sexual, e sem o monitoramento das áreas proibidas, a visita de *peacekeepers* a bordéis era frequente. Também foram relatados casos de estupro por militares a mulheres e meninas locais (VANDERBERG, 2005).

A situação de pobreza levou várias meninas e mulheres a venderem seus corpos por pequenas quantias de dinheiro, por comida ou outros bens (SIMIC, 2005). Uma matéria a *BBC News* (2002) revelou que meninas de até 15 anos trabalharam como escravas em bordéis, e eram obrigadas a fazer sexo com militares e funcionários da ONU.

Porém, eles não foram os únicos que abusaram das meninas locais. Funcionários da empresa DynCorp⁵ foram também foram investigados pelo tráfico de jovens mulheres na Bósnia. Ao fazer a denúncia acerca destes casos, Kathryn Bolkovac, ex-funcionária desta empresa, também afirmou estas meninas eram obrigadas a dançar nuas e a fazer sexo com os clientes, assim como também denunciou a participação de funcionários da ONU e de trabalhadores humanitários nas redes de prostituição local. Bolkovac, ainda assegurou que as

⁵ Empresa militar privada dos Estados Unidos contratada para prestar serviços para a política internacional da Bósnia.

meninas que se recusavam a fazer sexo, eram espancadas e estupradas na frente de *peacekeepers* e que estes nada faziam. Suas denúncias lhe custaram seu emprego na DynCorp, mas Bolkovac continuou a fazê-las e em 2002, durante uma investigação da Câmara de Representantes dos EUA, a mesma revelou que membros da *International Police Task Force* e militares da *Stabilisation Force (SFOR)* estavam participando, de forma ativa, no tráfico humano (REFUGEES INTERNATIONAL, 2005). Soldados paquistaneses também foram acusados de participarem de forma ativa nas redes de tráfico de mulheres (SIMIC, 2005)

2.3.4 Timor-Leste

Assim como no Camboja, a presença de civis e militares teve impacto significativo na indústria sexual no Timor Leste. A prostituição ocorria em bordéis, em casas de massagem, em boates e nas ruas. Com a chegada dos *peacekeepers* e dos trabalhadores humanitários, a prostituição passou a também acontecer em restaurantes. Militares, policiais e civis recorriam ao serviço das prostitutas de forma regular e abertamente. Vale ressaltar que as profissionais do sexo se encontravam em bordéis e nas casas de massagens, nos outros locais havia a forte presença de mulheres e meninas, que ofereciam sexo aos soldados e aos civis em troca de pequenas quantias de dinheiro, comida ou outros itens (KOYAMA e MYRTTINEN, 2007)

A maior parte dos clientes da indústria sexual era de civis (trabalhadores humanitários, policiais civis, jornalistas) e não militar (o que não significa que estes não tenham participado), talvez pela imposição do toque de recolher aos *peacekeepers*. A exceção fica com os soldados portugueses e jordanianos, que ficaram conhecidos pelos atos relacionados a abuso e exploração sexual (KOYAMA e MYRTTINEN, 2007).

De fato, em 2001, foram veiculadas denúncias na mídia de que soldados jordanianos haviam cometido atos de má-conduta sexual em maio daquele ano (FONTOURA, 2009). No mesmo ano, dois *peacekeepers* paquistaneses foram repatriados após terem sido declarados culpados de terem “comportamento inadequado” com moças locais (O'BRIEN, 2004).

2.3.5 Libéria.

Em 14 anos de conflito, o estupro foi utilizado como arma de guerra de forma sistemática, chegando a afetar entre 60 a 75% das mulheres do país (KENT, 2007). Metade dos estupro foram cometidos contra meninas de 10 à 14 anos, e os soldados da Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), que teve seu início em 2003, estão entre os perpetradores (LEWIS, 2008).

Em 2005, o *Washington Post* afirmou em uma matéria que, na cidade de Gbarnga, *peacekeepers* foram vistos em uma boate chamada *Little Lagos*, onde meninas de 12 anos estavam envolvidas na prostituição, forçadas a terem relações sexuais e, às vezes, eram fotografadas pelos militares em troca de U\$ 10, ou algum outro tipo de “pagamento” como comida (WASHINGTON POST, 2005).

A UNMIL tem uma política de tolerância zero na exploração sexual, de acordo com a política da organização como um todo. A missão também teve outras medidas como o toque de recolher à meia-noite e proibição de frequentar certas boates. O DPKO distribuiu materiais básicos de treinamento sobre exploração sexual, apesar da maioria dos países contribuintes de tropas (TCCs) não terem feito um treinamento sobre o assunto (O'BRIEN, 2004).

2.3.6 Serra Leoa, Burundi, Eritréia e Etiópia.

Em 2001, um soldado nigeriano foi acusado de estuprar uma menina de 16 anos em Serra Leoa. A Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL) reportou que apesar das investigações terem ocorrido, a menina desistiu da acusação. No mesmo ano, uma menina de 12 anos foi estuprada por um militar guineense, que foi acusado e levado ao tribunal, mas a polícia local não continuou com o caso e o soldado foi repatriado. Não se sabe se o mesmo sofreu alguma ação disciplinar ou judicial em seu país de origem (O'BRIEN, 2004).

Em 2002, uma mulher testemunhou dois funcionários da UNAMSIL estuprando uma mulher local na parte de trás do seu caminhão da ONU. No mesmo ano um menino de 14 anos acusou um militar de Bangladesh de estupro. A vítima contou que ele estava com pescando junto com alguns amigos e que perto deles estavam alguns militares de Bangladesh. Então, o agressor teria afastado o menino do seu grupo de amigos e o estupro. Os amigos da vítima informaram que o menino estava desarrumado quando se juntou ao grupo novamente, e imediatamente lhe contou o que aconteceu. A vítima ainda contou que o agressor lhe entregou o equivalente a U\$0,25 para silenciá-lo. O menino relatou a violação a polícia de Serra Leoa e um exame médico confirmou que ocorreu penetração (HUMAN RIGHTS WATCH, 2003).

A polícia esteve envolvida no caso por dez dias, até que a UNAMSIL assumiu o cargo. Após revisar o caso, o comandante das forças da UNAMSIL (Daniel Opano do Quênia) concluiu que a evidência existente era forte o suficiente para concluir que o *peacekeeper* violou uma disciplina militar e, como tal, emitiu uma ordem de repatriamento. Porém, não ficou claro se essa violação foi registrada no arquivo do agressor (HUMAN RIGHTS WATCH, 2003).

No ano seguinte, a *Human Rights Watch* lançou um relatório intitulado “*We’ll kill you if you cry*” onde a organização discorreu sobre os casos de violência sexual e sobre o conflito no país. Além disso, a organização fez recomendações ao governo de Serra Leoa, ao ECOWAS, a *Special Court for Sierra Leone* e a própria UNAMSIL (HUMAN RIGHTS WATCH, 2003).

Denúncias de má-conduta sexual também ocorreram na Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB), que encerrou suas atividades em dezembro de 2006. Em 2004, dois *peacekeepers* foram suspensos por manterem relações sexuais com menores de idade. Roxanne Carrillo, que trabalhou no *code of conduct officer* da missão, afirmou que existiam casos de exploração sexual de crianças por militares, policiais e civis, e que de setembro até o final de 2004, pelo menos seis casos foram investigados (FONTOURA, 2009).

Com relação a Missão das Nações Unidas na Etiópia e a Eritreia (UNMEE), em 2001, a ONU declarou que investigaria sete *peacekeepers* da Dinamarca que estavam sendo acusados de terem abusado sexualmente de uma menina de 13 anos na Eritreia. No entanto, a investigação conduzida pela

Dinamarca afirmou não ter encontrado evidências do caso (LYNCH, 2001). Porém, alguns desses soldados foram repatriados e outros foram multados por delitos menores (O'BRIEN, 2004).

Em 2002, a *BBC News* lançou uma matéria falando sobre um vídeo pornográfico feito por um soldado irlandês e uma moça eritreia de 22 anos (BBC NEWS, 2002). Porém, fazer filmes pornográficos é ilegal no país. Como consequência, o soldado foi repatriado e em seu país de origem recebeu uma sentença de 16 dias e a moça foi presa (BBC NEWS, 2002). A UNMEE declarou que não irá tolerar que ONU staff ou seus representantes comentem exploração sexual e psicológica com os locais, e revelou que, entre 2001 e 2003, soldados das forças de paz da Itália, Dinamarca e Eslováquia foram repatriados por terem tido relações sexuais com menores de idade (O'BRIEN, 2004).

2.4 As respostas da Organização das Nações Unidas

Apesar das inúmeras denúncias de abuso e exploração sexual nas operações de paz da ONU na Somália e no Camboja, o tema só ganhou espaço significativo nos documentos e nas políticas da ONU em 2002, quando o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a organização *Save the Children* acusaram militares de missões de paz e trabalhadores humanitários, de abusarem de crianças refugiadas na África Ocidental (FONTOURA, 2009).

Essas denúncias foram divulgadas como parte dos resultados preliminares das investigações. Estas revelaram que alguns militares que participavam das missões da ONU, cometiam atos de violência sexual, em especial com meninas que viviam em campos de refugiados ou em áreas próximas a eles. As práticas identificadas variam entre a troca de favores sexuais por dinheiro e comida, prostituição forçada e estupro. Nesse documento também foi relatado que, corriqueiramente, alguns militares coletavam dinheiro entre si e um deles utilizava esse dinheiro para prostituir uma das jovens refugiadas, após

isso, todos os envolvidos na arrecadação mantinham relações sexuais forçadas com a jovem (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Após essas denúncias, e da sua repercussão na mídia, a ONU passou a implementar diversas medidas como *focal points*⁶ para a investigação dos casos, grupos de trabalho e medida disciplinares. A partir disso, a ONU formalmente demonstrou que tais práticas são consideradas um “comportamento inaceitável”. Apesar disso, essas medidas não se revelaram tão eficazes na diminuição substancial dos casos de abuso e exploração sexual. Isso ocorre devido a diferentes fatores envolvidos, como as imunidades, que fazem com que exista um clima de impunidade entre os participantes das missões de paz (FONTOURA, 2009).

2.4.1 As primeiras medidas implementadas pela ONU

Apesar das consequências negativas que a má-conduta sexual teve na Missão das Nações Unidas no Camboja (ONTAC), o tema não ganhou grande destaque nem na mídia, nem nos documentos da organização. Um dos primeiros relatórios da ONU a reportar o tema, é o estudo feito por Graça Machel, em 1996. Antes de apresentar o seu relatório, Machel viajou durante dois anos por diversos países que foram afetados por conflitos, onde conheceu crianças, famílias, trabalhadores humanitários, funcionários do governo, e outras pessoas que a ajudaram a obter uma melhor visão do que as crianças estavam enfrentando nesses locais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]).

No seu relatório, intitulado Promoção e Proteção dos Direitos das Crianças, a autora denunciou a ligação entre a chegada dos *peacekeepers* e o aumento da prostituição infantil. Para exemplificar isso, Machel mostrou o caso da missão em Moçambique (ONUMOZ), onde militares da missão “recrutaram” meninas entre 12 e 18 anos para prostituição. Machel também argumentou que a

⁶ *Focal Point* é um termo referente a uma pessoa, ou grupo, responsável pela coordenação de atividades e tarefas entre diversos grupos ou redes. Dentro das Nações Unidas existem diversos tipos de *focal point*, entre eles o com foco em mulheres e o com foco em gênero. Segundo o ONU Mulheres, os *focal points* focados nas mulheres, tem o papel de monitorar e informar sobre o *status* das mulheres, enquanto o focado em gênero tem a responsabilidade de implementar a integração da perspectiva de gênero nos trabalhos da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]).

pobreza, a fome e o desespero, muitas vezes, forçavam mulheres e meninas à prostituição, ou ao sexo em troca de comida, segurança e abrigo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Em outubro de 2000, mais denúncias de abuso sexual cometidos por *peacekeepers* se tornaram públicas, e o Conselho de Segurança da ONU lança a Resolução 1325. Essa resolução reafirma o importante papel das mulheres na prevenção e resolução de conflitos, negociações de paz, *peace-building*, *peacekeeping*, respostas humanitárias e na reconstrução no pós-conflito. Além disso, ela estimula que todos os atores aumentem a participação das mulheres e que incorporem perspectivas de gênero em todos os seus esforços em busca da paz e da segurança internacionais, através da ONU. Solicita também que sejam tomadas medidas especiais para a proteção de mulheres e meninas contra a violência de gênero, em especial estupro e outras formas de abuso sexual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Em 2002, o ACNUR em conjunto com a *Save the Children* lançaram um relatório intitulado “Investigação sobre a Exploração Sexual de Refugiados por parte dos Trabalhadores Humanitários na África Ocidental”. Esse relatório chamou a atenção da mídia e, conseqüentemente, a atenção da ONU para o tema (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

O objetivo dessa investigação era determinar se as alegações contra trabalhadores humanitários e *peacekeepers* eram reais e se eram generalizados, quais os fatores que contribuíram para isso e verificar se existia evidências de má-conduta criminal e administrativa. A investigação, que ocorre entre fevereiro e julho de 2002, afirma que o problema da exploração sexual existe, porém, não existiam provas suficientes para comprovar que essa exploração ocorria de forma sistemática. Segundo a investigação, existiram casos isolados de mulheres que mantiveram relações sexuais devido a extrema pobreza na região. Também não foram comprovadas nenhuma das alegações contra membros da ONU e, devido à falta de informações concretas, foi difícil investigar os casos. Porém, o relatório admite que existem vários fatores que contribuem para a exploração sexual de refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Neste documento também encontram-se 17 recomendações, algumas delas são: i) O Comitê Permanente Interinstitucional (IASC), co-presidido pelo

Gabinete para a Coordenação de Assuntos Humanitários e a UNICEF, deve – juntamente com outras organizações e agências humanitárias – assegurar que normas e padrões que proíbam a exploração sexual, e que impõem sanções a quem violar os códigos de conduta, entrem nos códigos de conduta; ii) agências, organizações internacionais e ONGs devem ir além e nomear, dentro de cada organização, pontos focais no campo, para que assim se torne mais fácil a descoberta de tais relacionamentos; iii) o ACNUR deve estabelecer procedimentos e diretrizes, transparentes, para a investigação da exploração sexual de refugiados e outros atos de má-conduta (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Em 2003, o então Secretário Geral, Kofi Annan, lançou o *Secretary-General's Bulletin: Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. Nela, Kofi Annan definiu os conceitos de abuso e exploração sexual – vistos no início desse capítulo - e proibiu todos os funcionários das Nações Unidas, e de seus órgãos, de cometerem atos de violência sexual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Na seção 3 intitulada, Proibição de Abuso e Exploração Sexual, o ex-Secretário Geral colocou:

Com o objetivo de proteger –ainda mais –as populações mais vulneráveis, especialmente as mulheres e as crianças, são promulgadas as seguintes normas que reiteram as obrigações gerais existentes no *United Nations Staff Regulations and Rules*: a) a exploração e o abuso sexual constituem atos de má-conduta do tipo grave e, portanto, estão sujeitas a medidas disciplinares, incluindo demissão; b) a atividade sexual com crianças (pessoas menores de 18 anos) é proibida independentemente da idade local para consentimento. A crença equivocada na idade de uma criança não é uma defesa; c) É proibida a troca de dinheiro, emprego, bens ou serviços por sexo e outros comportamentos que explorem e humilhem o outro; d) relações sexuais entre funcionários das Nações Unidas e locais, uma vez que se baseiam em dinâmicas de poder desiguais, prejudicam a credibilidade e a integridade da missão e, por isso, são fortemente desencorajadas; e) quando um membro da equipe das Nações Unidas suspeita que colegas de trabalho estejam praticando atos de abuso e exploração sexual, ele ou ela deve denunciar sua suspeita através de relatórios; f) os representantes das Nações Unidas são obrigados a criarem, e a manterem, um ambiente que impeça a exploração e o abuso sexual. Os líderes, de todos os níveis, têm a responsabilidade de apoiar e desenvolver sistemas que mantenham esse ambiente. As normas estabelecidas acima não fazem parte de uma lista limitada. Outros tipos de comportamentos abusivos e de caráter sexual podem ser punidos

com a demissão⁷ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003, p.2, tradução nossa).

Nesse documento, Kofi Annan também colocou que o chefe do departamento, ou da missão, deve ser o responsável por criar, e manter, um ambiente que impeça atos de AES. Assim como por tomar ações apropriadas caso haja motivos para acreditar que atos AES tenham ocorrido. O chefe deve nomear um funcionário – de alto nível – para servir como *focal point*, para receber relatórios sobre os casos de AES. A existência desse funcionário, o seu papel e o modos de entrar em contato com ele, devem ser devidamente informados aos participantes da missão e a população local. E os relatórios recebidos por esse funcionário deve ter um caráter confidencial, a fim de proteger os direitos dos envolvidos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Em 2003, a Assembleia Geral solicitou ao Secretário Geral dados sobre investigações acerca dos casos de exploração sexual. Em 2004, o relatório Medidas Especiais para a Proteção Contra a Exploração e o Abuso Sexual, apresentou os dados sobre a ocorrência de casos de AES e sobre os esforços que estavam em curso para a prevenção de tais atos. O relatório também descreveu os progressos realizados no desenvolvimento de diretrizes e ferramentas para o estabelecimento de um mecanismo de denúncia dos casos de AES (*reporting process*) sensível as necessidades das vítimas, e para a promoção de uma cultura em que a exploração e o abuso sexual não são tolerados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

⁷ In order to further protect the most vulnerable populations, especially women and children, the following specific standards which reiterate existing general obligations under the United Nations Staff Regulations and Rules, are promulgated: a) Sexual exploitation and sexual abuse constitute acts of serious misconduct and are therefore grounds for disciplinary measures, including summary dismissal; b) Sexual activity with children (persons under the age of 18) is prohibited regardless of the age of majority or age of consent locally. Mistaken belief in the age of a child is not a defence; c) Exchange of money, employment, goods or services for sex, including sexual favours or other forms of humiliating, degrading or exploitative behaviour, is prohibited. This includes any exchange of assistance that is due to beneficiaries of assistance; d) Sexual relationships between United Nations staff and beneficiaries of assistance, since they are based on inherently unequal power dynamics, undermine the credibility and integrity of the work of the United Nations and are strongly discouraged; e) Where a United Nations staff member develops concerns or suspicions regarding sexual exploitation or sexual abuse by a fellow worker, whether in the same agency or not and whether or not within the United Nations system, he or she must report such concerns via established reporting mechanisms; f) United Nations staff are obliged to create and maintain an environment that prevents sexual exploitation and sexual abuse. Managers at all levels have a particular responsibility to support and develop systems that maintain this environment. The standards set out above are not intended to be an exhaustive list. Other types of sexually exploitive or sexually abusive behaviour may be grounds for administrative action or disciplinary measures, including summary dismissal, pursuant to the United Nations Staff Regulations and Rules.

Esse relatório colocou que diversas entidades da ONU adaptaram seus códigos de conduta de modo a incorporar os princípios do boletim de 2003. Além disso, várias ONGs que trabalham em parceria com agências da ONU, também tomaram medidas semelhantes. Assim como diversos governos doadores colocaram restrições de financiamento para as agências que não estiverem de acordo com os princípios fundamentais do boletim (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Nesse documento também consta que, em 2003, a pedido do Secretário Geral, o *Executive Committee on Humanitarian Affairs* estabeleceu um grupo de trabalho com o objetivo de projetar um sistema para implementar as diretrizes que estão presentes no boletim, em todas as equipes das Nações Unidas que estão em campo, seja nas operações de manutenção da paz, seja em *development contexts*. Esse grupo trabalhou em conjunto com o *Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crises*, estabelecido pela *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004). Juntos, eles delinearão quatro medidas destinadas a garantir uma implementação coerente das diretrizes do boletim, e elas são:

- a) Qualquer entidade das Nações Unidas com substancial presença em um determinado país, designará um ponto focal de alto nível para casos de abuso e exploração sexual;
- b) O ponto focal será um membro feminina que receberá treinamento especializado sobre o tratamento das denúncias;
- c) Todos os pontos focais trabalharão em conjunto, em uma rede nacional, que deverá incluir quaisquer pontos focais de AES designados pelas ONGs;
- d) Todas as informações entregues aos membros das missões e as populações locais, sobre a prevenção da exploração e do abuso sexual e sobre os canais de denúncias, serão emitidas nos idiomas relevantes do país⁸ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, p.3, tradução nossa).

⁸ a) Any United Nations entity with a substantial presence in a particular country will appoint a senior-level sexual exploitation and abuse (SEA) focal point and alternate in their respective field operations;

b) The SEA focal point (or alternate) will be a female staff member and will receive specialized training on the handling of complaints;

c) All focal points will work together in a country-level network, which should include any SEA focal points designated by NGOs;

d) All communications to staff and local populations about prevention of sexual exploitation and abuse and about channels of recourse for victims of such exploitation and abuse will be issued in the relevant languages by the in-country networks, under the auspices of the special representatives of the Secretary-General or the resident coordinators/humanitarian coordinators.

Em 2004, o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) criou uma força multidisciplinar para o abuso e a exploração sexual, fortalecendo os esforços que já havia sido iniciado pelo grupo de trabalho – dirigido pela então Assistente do Secretário Geral, Jane Holl Lute – com o objetivo de produzir políticas específicas para coletas de dados, comunicação, treinamento, investigação e informação pública (FONTOURA, 2009).

Nesse mesmo ano, a mídia internacional passou a lançar diversas notícias sobre casos de abuso e exploração sexual na Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC). Esse fato fez com que Kofi Annan fosse a público declarar que essas acusações contra aqueles que deveriam proteger a população era uma vergonha para as Nações Unidas. Em resposta a esses casos, Kofi Annan instruiu o DPKO a enviar uma unidade de investigação espacial a RDC, afim de examinar as alegações (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Ainda neste ano, também foram implementadas zonas *no-go* (áreas proibidas para a *UN staff*) nas missões da Costa do Marfim, Libéria, República Democrática do Congo, Kosovo, Etiópia e Timor-Leste. O DPKO estabeleceu a obrigatoriedade do uso do uniforme para os militares na MONUC e na MINUSTAH, assim como estabeleceu horários para toques de recolher, afim de impedir que estes deixem seus alojamentos após certa hora da noite, e números telefônicos voltados para a denúncias nas missões na Libéria e na Serra Leoa (FONTOURA, 2009).

2.5 Os fatores que contribuíram para a perpetuação dos casos de abuso e exploração sexual.

O objetivo das missões de paz é ajudar os países devastados por conflitos civis, ou internacionais, a restaurarem a estabilidade, garantirem a segurança pública e a introduzirem o Estado de Direito. Então, quando as forças de paz da ONU agridem – de diferentes formas - as pessoas que elas deveriam proteger, elas colocam o verdadeiro proposito da missão e da organização em risco (THE NEW YORK TIMES, 2005).

Apesar das políticas e procedimentos das Nações Unidas, a exploração sexual persiste. Os estudiosos do tema elencam alguns fatores que contribuíram para a perpetuação dos casos de abuso e exploração sexual nas operações de paz. Neste trabalho elas estão divididas em dois grupos: i) a desigualdade de poder, a situação socioeconômica da população local e a cultura machista em que os soldados estão inseridos e; ii) imunidade, jurisdição, sensação/cultura de impunidade e a dependência das Nações Unidas em relação aos países contribuintes de tropas (ALVES, 2013).

2.5.1 A desigualdade de poder, a situação socioeconômica da população local e a cultura machista em que os soldados estão inseridos.

Normalmente, as operações de manutenção da paz ocorrem em lugares onde a malha social foi fragmentada devido a conflitos civis, onde a lei está ausente, onde as estruturas familiares estão desintegradas e onde a população passa por dificuldade econômica (SHOTTON, 2006). Esse ambiente proporciona pouca, ou nenhuma, oportunidade econômica, especialmente as mulheres. Por causa disso, a troca de sexo por dinheiro, comida ou até mesmo emprego, se torna uma fonte de renda para esse grupo da população (ALVES, 2013).

Nesse cenário, os *peacekeepers* são vistos pela população local como pessoas com um poderio econômico superior e, como consequência disso, os soldados podem exercer um amplo poder sobre a população local, o que pode ser utilizado para forçar mulheres e crianças a práticas sexuais (DEFEIS, 2008).

Por serem vistos como mais ricos que os homens locais, essas mulheres tendem a se prostituir em locais que são frequentados pelos *peacekeepers*. Às vezes, a escolha da mulher de utilizar o seu corpo como moeda de troca, pode ser visto como ela tendo controle do seu próprio corpo e escolhendo se engajar em atividades sexuais para obter benefícios. Porém, devido a dinâmica de poder distorcida presente no conflito armado, essa visão não pode ser mantida, tendo em vista que nesse cenário não existem “escolhas reais” (SPENCER, 2005).

Tanto no meio militar como no meio civil, existe uma cultura de tolerância com relação a atos de abuso e exploração sexual, principalmente no que se refere a prostitutas e mulheres locais (FONTOURA, 2009). Essa tolerância

fundamenta-se na visão na qual a violência sexual é explicada como a junção do estresse e do caos que os soldados enfrentam em combate, com os impulsos sexuais biológicos dos homens, tirando deles a responsabilidade dos seus atos (MULLINS, 2009). A existência de uma “cultura masculina” parece incentivar a exploração e o abuso sexual, fazendo com que justificativas como “*boys will be boys*” ocorram (DEFEIS, 2008).

Sendo assim, a prostituição e o envolvimento com moças locais não são vistos como práticas criminosas, nem como comportamentos violentos. De fato, alguns militares e civis que cometem esses atos, acreditam estas são boas ações e que estão ajudando as mulheres locais, o que os tornam pessoas boas, e, por isso, são compatíveis com as missões de paz (FONTOURA, 2009).

Essa “cultura masculina” permite a existência de um “muro de silêncio” onde, principalmente, em ambientes preponderantemente masculinos como departamentos de polícia e o ambiente militar, os homens não denunciem os casos de abuso e exploração sexual, e passem a acobertar os agressores (THE NEW YORK TIMES, 1992). Também ocorre de casos de AES não serem declarados para que isso não abale a reputação das operações de manutenção da paz (DEFEIS, 2008).

Alguns estudiosos colocam que um dos meios para eliminar, ou pelo menos reduzir, o abuso e a exploração sexual, é o aumento de participantes femininas nas missões. Um exemplo que ilustra a diferença entre o número de *peacekeepers* femininos e masculinos, é a quantidade de homens e mulheres nas operações de paz em dezembro de 2006. Entre 8.482 polícias das Nações Unidas, apenas 454 eram mulheres, e entre 71.673 militares, apenas 1.034 eram mulheres (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006).

Os estudiosos que defendem o aumento de militares mulheres, argumentam que a convivência com mulheres militares reduz, significativamente, os atos de abuso de poder por parte dos *peacekeepers* (SIMIC, 2010). O DPKO também argumenta a favor dessa ideia, colocando que a presença de *peacekeepers* mulheres torna os soldados masculinos mais responsáveis e reflexivos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Essa ideia parte do entendimento de que as mulheres são mais pacíficas que os homens (REBELO, 2011).

2.5.2 Imunidade, jurisdição, impunidade e a dependência das Nações Unidas em relação aos países contribuintes de tropas.

De início, é preciso colocar que o sucesso das missões em combater a impunidade e os casos de AES dependem, em parte, dos TCCs, tendo em vista que estes são responsáveis pelo treinamento, disciplina e pela conduta dos *peacekeepers*. Sendo assim, a imposição de medidas restritivas como *curfew* e *off limits*, e punitivas como condenação e expulsão, podem reduzir os incentivos dos TCCs, dificultando a coordenação da operação de paz, tendo em vista que estas são altamente dependentes dos TCCs (ALVES, 2013).

Dentro das missões de paz existem diversas categorias de participantes: policiais civis, trabalhadores humanitários das Nações Unidas e de suas agências, trabalhadores das ONGs, voluntários das Nações Unidas, consultores, trabalhadores terceirizados, observadores militares e membros de contingentes militares, são algumas das categorias presentes nas missões de paz atuais. Essas categorias são submetidas a diferentes jurisdições, e apresentam diferentes tipos de imunidades, o que acaba por dificultar o estabelecimento de medidas e respostas únicas (DEFEIS, 2008).

As Nações Unidas não possuem competência para punir criminalmente as atrocidades sexuais cometidas pelos militares nas missões de paz, devido ao acordo que as Nações Unidas firmam com o Estado anfitrião, o *Status of Force Agreements* (SOFA). Esse acordo é respaldado pelos artigos 104 e 105 da Carta e regula a presença da missão no território do país anfitrião, assim como estabelece os direitos e deveres aos membros da missão. Esse documento também estabelece, dentre outros pontos, a jurisdição civil e criminal que será aplicada aos membros da missão, as imunidades e os privilégios (FAGANELLO, 2013).

No modelo base apresentado a Assembleia Geral em 9 de outubro de 1990, é colocado que todos os membros das operações de manutenção da paz têm imunidade legal e processual com relação as palavras proferidas ou escritas durante o desempenho das suas funções. Com relação ações criminosas, o documento coloca que os militares representantes das Nações Unidas nas

operações de manutenção da paz, então subordinados *exclusivamente* a jurisdição dos seus Estados de origem (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

Portanto, são os países de origem que têm a responsabilidade, e a escolha, de fazer o julgamento dos soldados suspeitos se atos de abuso e exploração sexual, fazendo com que as Nações Unidas possuam uma jurisdição limitada sob os militares que lhes representam, sendo a repatriação a única medida punitiva que a organização pode exercer em casos onde um membro militar seja considerado culpado de atos de má-conduta (FONTOURA, 2009). Porém, mesmo que o soldado seja repatriado pela ONU, ele raramente é disciplinado – da forma que deveria - pelas autoridades do seu Estado (O'BRIEN, 2004).

Apesar de ser extremamente improvável que os TCCs cedam a jurisdição dos seus militares, a posição da ONU de permitir que estes Estados sejam os responsáveis pela punição dos soldados acusados, não é mais aceitável. As Nações Unidas poderiam implementar sanções e retirar contingentes que cometem tais atos. Mas essas ações poderiam acarretar na perda de tropas por parte de alguns Estados, algo que a ONU não quer (DEFEIS, 2008).

Porém, para O'Brien (2004), o maior obstáculo à disciplina e ao julgamento dos militares participantes das operações de manutenção da paz, por infrações como estupro e tráfico de mulheres e crianças, é a imunidade. Em 2003 a ONU lançou o documento intitulado “Diretivas para Assuntos Disciplinares Envolvendo Agentes da Polícia Civil e Observadores Militares”, onde essas duas categorias de participantes das missões de paz são colocadas com *status* de “peritos realizando missões” para as Nações Unidas, de acordo com a “Convenção Sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas” de 1946. Segundo o artigo VI, seção 22 (b) desse dessa convenção, esses participantes gozam de “imunidade de toda jurisdição no que se refere aos atos por eles efetuados no desempenho de suas missões (compreendidas suas palavras e escritos)” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1946; 2003).

Por essa imunidade se referir a atos feito durante a missão, atos de abuso e exploração sexual, e demais atos que violam os direitos humanos internacionais, não se encaixariam nessa categoria, sendo assim, teoricamente,

esses crimes seriam passíveis de processos legais. Porém, na maioria dos países anfitriões das missões, o sistema judiciário é falho ou inexistente, o que garante a imunidade ao agressor (O'BRIEN 2004, KENT, 2007).

De acordo com a “Convenção Sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas”, o Secretário-Geral pode, e deve, suspender as imunidades concedidas aos peritos e funcionários das Nações Unidas, em todos os casos em que – segundo os critérios do Secretário-Geral – estas imunidades impedirem que a justiça ocorra (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1946). Apesar disso, essas imunidades raramente são revogadas (O'BRIEN, 2004).

Devido à falta de documentação sobre a continuação dos casos nos países contribuintes de tropas, não é possível saber se os Estados de origem julgam os casos que a ONU apresenta, ou se a impunidade realmente ocorre na maioria das vezes. Inclusive porque os militares geralmente são julgados por tribunais militares que, na visão de alguns autores, não menos transparentes do que os tribunais civis (BEDONT, 2005)

Entretanto, mesmo que diversos *peacekeepers* investigados tenham sido julgados devido aos atos de abuso e exploração sexual, a cultura de impunidade permanece. Isso porque, em grande parte, o ambiente em que os soldados atuam não é controlado, fazendo com que muitos dos que cometem esses atos não sejam punidos ou mesmo denunciados (ALVES, 2013). Além disso, mesmo que o agressor seja julgado em seu país de origem, a vítima e a população não tomam conhecimento disso, o que reforça, ainda mais, a sensação de que as Nações Unidas é cúmplice desses atos (BEDONT, 2005)

Após essa breve explanação sobre os primeiros casos de AES e as primeiras respostas da ONU, iremos analisar de forma mais aprofundada o caso da MONUC, as respostas que a ONU estabeleceu durante o período da missão e os fatores que contribuíram para a perpetuação dos casos de abuso e exploração sexual.

3 O caso da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo – MONUC.

A MONUC foi estabelecida em 1999 e é considerada, por alguns estudiosos, uma divisora de águas na ONU no que diz respeito ao abuso e à exploração sexual. Os muitos casos de má conduta sexual por civis e militares – que foram amplamente divulgados pela mídia - evidenciaram a ineficiência da missão em vigiar e punir seus integrantes, assim como a necessidade de implementação de medidas para o combate ao abuso e à exploração sexual. Além disso, o despreparo de parte das tropas com relação ao tratamento da população local, mostrou a necessidade de implementação de programas de treinamento sobre questões não-militares (FONTOURA, 2009).

Antes de olharmos para a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, iremos compreender melhor o conflito que se instalou nesse país, desde a sua ligação com o genocídio que ocorreu em Ruanda em 1994, até o cessar fogo e o estabelecimento da MONUC. Após isso, serão mostrados alguns dados sobre a MONUC e por fim, os casos de abuso e exploração sexual dentro da missão, e a resposta da ONU com relação aos casos.

3.1 Sobre o conflito na República Democrática do Congo

3.1.1 As duas Guerras Civis na República Democrática do Congo (1996 – 2003)

A primeira Guerra Civil na RDC ocorreu entre os anos de 1996 e 1997 e foi motivada, principalmente, pela chegada de refugiados ruandeses (maioria de etnia Hutu) na RDC, o que motivou uma rebelião dos Tutsis e de outros grupos étnicos que ficavam na região leste do Zaire (atualmente RDC). Isso ocorreu, principalmente, por dois motivos: i) a região disputada era ocupada pela população de etnia tutsis e eles não queriam dividir o território com a população de etnia hutus, devido a diferenças históricas; ii) o então presidente do Zaire,

Mobuto, foi negligente com relação a essa ocupação e apoiou o genocídio praticado por grupos hutus contra a população tutsi em Ruanda (CRAVINO, 2007). A relação tornou-se ainda mais hostil quando um exército rebelde composto por tutsis de origem congoleza (banyamulengues) e tropas ugandesas que também tinham origem tutsi, adentraram o território do Zaire para apoiar essa população contra os hutus (BECERRA; PIATTI, 2005).

Devido à insatisfação dos banyamulengues com o governo, eles se juntaram a outros grupos de oposição ao governo de Mobuto. Em 1996, formou-se a Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo-Zaire, liderada por Laurent Kabila, um negociante de ouro e marfim. Durante o seu avanço em direção a capital Kinshasa, os membros da Aliança praticamente não encontraram resistência, e isso aconteceu porque durante o avanço dos rebeldes, Mobuto esperou receber apoio externo da França e da Bélgica, mas esse apoio chegou em uma escala simbólica. Sem a intervenção dos antigos protetores, o exército e o regime de Mobuto entraram em colapso (VISENTINI, 2010).

No ano seguinte a Aliança toma a capital Kinshasa. Kabila - com o apoio de países como Ruanda e Uganda - se torna o novo presidente e renomeia o país, o chamando agora de “República Democrática do Congo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s. d.]). Algumas ações do novo governo foram reveladoras: o inglês também passou a ser a língua oficial e os contratos com as companhias mineradoras foram revistos, e com isso várias concessões a empresas europeias foram canceladas e transferidas para as empresas estadunidenses (VISENTINI, 2010)

O governo de Kabila passou a ser criticado pelas organizações de direitos humanos, e antigos aliados – como os Banyamulenge - que se julgavam negligenciados no seu processo de reconstrução do país. Por outro lado, Kabila considerava exagerada a influência externa no governo da RDC e argumentava que muitos estavam lá apenas para extorqui-lo. Com isso, ele agradeceu ao apoio oferecido anteriormente e, em seguida, destituiu todos os tutsis do governo e expulsou as tropas de Ruanda e Uganda que estavam no território da República Democrática do Congo (CRAVINO, 2007).

O governo de Ruanda não aceitou essa atitude de Kabila e instigou os Banyamulengues a atacarem o governo central, dando início a Segunda Guerra do

Congo, e com o argumento de proteger a etnia tutsi refugiada na RDC, Ruanda invadiu o Congo. Porém, essa invasão foi motivada por questões econômicas, pois o solo da RDC é rico em recursos mineirais, especialmente o Coltan, que é empregado em aparelhos celulares. Mais uma vez, Uganda esteve ao lado de Ruanda e também invadiu o território congolês. No início, os invasores obtiveram sucesso considerável e chegaram a dominar um terço do território da RDC (VISENTINI, 2010).

Enquanto isso, após o pedido formal de ajuda aos países-membro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (ou em inglês *Southern Africa Development Community* - SADC⁹), Kabila conseguiu apoio internacional, que chegou em forma de contingentes de países como Angola, Zimbábue, Namíbia, Tchad, Líbia e do Sudão. Mesmo assim, a *Rassemblement Congolais Pour La Démocratie*, o mais importante grupo Banyamulenge, manteve o controle de uma região e dos combates, o que levou a um sangrento conflito e um impasse (VISENTINI, 2010). O Conselho de Segurança da ONU pediu por um cessar-fogo, assim como pediu que outros países não interferissem nos assuntos internos do país (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s. d.]).

Em julho de 1999, devido a intensidade dos confrontos, ocorreu a assinatura do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka entre a República Democrática do Congo e cinco países da região (Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue). Após isso, em novembro do mesmo ano, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, também conhecida como MONUC (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s. d.]).

Após um tempo, em Luanda, outra resolução foi definida e Uganda retirou-se da República Democrática do Congo. Isolada do conflito e enfrentando desconfiança por parte dos Banyamulenge, Ruanda também desistiu da Guerra. Nesse momento, teve o fim a Segunda Guerra do Congo, que contou com mais de cinco milhões de mortos (VISENTINI, 2010).

Apesar disso, o governo do Congo ainda enfrenta um conflito contra as Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (originalmente *Forces*

⁹ SADC é um bloco econômico e político composto por África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

Démocratiques de Libération du Rwanda – FDLR). Estima-se que em 10 anos de conflito (de 1998 até 2008), o número de mortos fique entre três e cinco milhões de pessoas, seja como resultado direto do conflito ou por resultado indireto, como doenças e má-nutrição. Além disso, nesses 10 anos, mais de 200 mil casos de estupro foram registrados na RDC. Esse número mostra a escala dos abusos – físicos e emocionais – que mulheres e meninas enfrentam. As consequências econômicas do conflito, juntamente com o medo, fazem com que as vítimas não reportem o crime, fazendo o número de casos registrados inferior a quantidade real (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

3.2 Sobre a MONUC.

A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) foi estabelecida em julho de 1999 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999), após a assinatura do acordo de cessar-fogo de Lusaka. Inicialmente, a missão tinha como finalidade observar esse cessar-fogo e, após uma série de resoluções, o Conselho de Segurança expandiu o mandato da MONUC para a supervisão da implementação do acordo de cessar-fogo assim como outras tarefas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s. d.]).

A MONUC abrange a área da República Democrática do Congo e suas sub-regiões, com o seu quartel general localizado na capital do país, Kinshasa. Os gabinetes de ligação da missão se encontram na capital de Ruanda, Kigali, e na capital executiva sul africana, Pretória. Enquanto isso, a base logística da MONUC está localizada na antiga capital da Uganda, Entebbe (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s. d.]).

A força militar contém militares de 67 países, entre eles Bangladesh, Paquistão e Índia, que estão entre os países que mais contribuem em missões de paz. Outros países são: Bélgica, Bolívia, Noruega, Marrocos, Estados Unidos da América e a Federação Russa. Com relação aos policiais, 34 países contribuem e entre eles encontram-se: Marrocos, Canadá, Bangladesh, Camarões e a Federação Russa. No quadro abaixo temos uma visão completa com relação aos

contribuintes de tropas para a MONUC. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s. d.]).

Quadro 2. Países contribuintes de tropas (MONUC 1999 – 2010).

Países	Policiais	Especialistas	Tropas
Bangladesh	390	18	2.542
Bélgica	1	-	23
Benim	32	11	454
Canadá	-	-	9
China	-	13	221
Egito	140	21	1.007
Gana	-	24	465
Guatemala	-	1	151
Guiné	31	-	1
Hungria	-	-	2
Índia	269	34	3.731
Indonésia	-	15	177
Irlanda	-	-	3
Jordânia	10	17	230
Quênia	-	17	11
Malawi	-	9	5
Malásia	-	6	7
Marrocos	-	1	858
Nepal	-	20	1.029
Níger	31	15	1
Nigéria	4	18	2
Noruega	-	-	1
Paquistão	-	41	3.714
Peru	-	13	2
Senegal	277	12	11
Sérvia	-	-	8
África do Sul	-	3	1.223
Suíça	1	1	3

Tanzânia	-	-	1.247
Tunísia	13	31	2
Ucrânia	5	11	161
Reino Unido	-	-	6
Estados Unidos	-	-	3
Uruguai	-	15	1.175
Zâmbia	-	20	2

Elaboração própria a partir de dados e documentos acerca da contribuição de tropas e policiais encontrados no site da ONU.

Em 24 de fevereiro de 2000, o Conselho de Segurança, através da Resolução 1291, produziu a autorização inicial da missão. Nela consta que a missão iria iniciar com: 5.537 tropas; 500 observadores militares e componente civil apropriado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS 2000).

Em outubro de 2004, o CSNU renovou o mandado da MONUC, aumentando suas tropas para 16.700, número inferior às 23.000 tropas solicitadas pelo Secretário-Geral da ONU. Além disso, o mandato da MONUC foi reforçado e com isso, a força de paz passou a ter a autorização para tomar as “medidas necessárias” para proteger os civis de possíveis violências físicas, assim como para proteger os participantes da missão, instalações e equipamentos das Nações Unidas. Essas medidas também podem ser usadas para facilitar as operações de desarmamento, para garantir um ambiente seguro para as eleições, e para garantir a segurança e a liberdade de circulação da população (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Segundo a *Human Rights Watch* (2005), alguns funcionários da MONUC expressaram frustração com a falta de capacidade para lidar com questões de exploração econômica. A missão não integrou o vínculo entre os recursos minerais e econômicos, e os conflitos civis no país, algo que é visto como importante por muitos observadores para uma total compreensão do contexto político. Como resultado, nenhuma ação foi tomada para monitorar ou abordar o vínculo entre conflito e controle de recursos natural que continuam a ocorrer em Ituri e outras áreas.

No dia 31 de julho de 2007, com a Resolução 1856, a missão passou a conter um total de 22.016 pessoas uniformizadas, sendo 19.815 militares, 760

observadores militares, 760 policiais, 1.050 funcionários de unidades policiais, além do componente civil adequado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s. d.]).

Com o passar dos anos, a MONUC foi ganhando novos objetivos, tarefas e continua a enfrentar velhos desafios que já são conhecidos pelas operações de paz, como os casos de abuso e exploração sexual. Devido aos anos de conflito armado, o país sofre com a extrema pobreza e conta com vários campos de refugiados (FONTOURA, 2009).

Essa pobreza faz com que crianças e mulheres entrem na prostituição para sobreviverem. Isso ocorre, especialmente, quando um grande grupo de estrangeiros – que pode pagar um valor maior que os homens locais – chegam na região. Essas crianças e mulheres passam o dia perto das bases onde os *peacekeepers* ficam, e com isso tentam conseguir comida ou dinheiro usando a única moeda de troca que tem, o sexo. O alto número de participantes da missão faz com que a ONU tenha maior dificuldade em controlar – e resolver – o problema (THE INDEPENDENT, 2004).

Em 2010, ocorreu alteração no mandato da missão e, em 1 de julho de 2010, através da resolução 1925, a MONUC se tornou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo – MONUSCO. Os objetivos iniciais dessa nova fase foram: reduzir ao máximo a ameaça de grupos armados para restabelecer a atividade; melhorar os meios que o governo congolês dispõe para proteger de forma eficaz a população e se dotar de uma força capaz de ocupar o lugar da MONUSCO; reforçar a autoridade do Estado sobre o conjunto do território, estabelecendo nas zonas libertadas uma administração territorial e órgãos que garantam o Estado de direito (CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010). Nessa resolução consta que, durante o seu primeiro ano, a MONUSCO deve conter um máximo de 19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policiais e 1.050 funcionários das unidades policiais, além dos componentes civis, judiciais e de punição necessários (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010).

3.3 Os casos de abuso e exploração sexual e a resposta da ONU.

Os casos de abuso e exploração sexual, por parte dos militares e civis que participam da MONUC, são as mais citadas na mídia internacional¹⁰. As alegações de abuso e exploração sexual na missão, evidenciaram a ineficiência das medidas existentes e a necessidade de mudanças mais drásticas (FONTOURA, 2009).

Jane Rasmussen – *Personnel Conduct Officer* da missão em 2005 – coloca que desde o começo da missão, existiam rumores acerca de civis e militares que cometiam casos de abuso e exploração sexual. Porém, evidências levavam a crer que estes eram eventos isolados. Ainda segundo Rasmussen (2005), algumas investigações foram feitas entre 1999 e 2004, mas a administração da MONUC não tratou a questão da forma que deveria. Funcionários que relataram casos de AES não foram chamados para uma investigação formal, e a questão acerca das crianças geradas e depois abandonadas por militares da MONUC foi discutida em reuniões entre 2003 e 2004, mas nenhuma medida foi tomada.

Segundo uma matéria do *The Independent* de 2005, em 2004, o chefe da missão, William Lacy Swing, teria mandado um relatório para o Sr. Guehenno, o sub secretário-geral da ONU para a manutenção da paz em Nova York, onde detalhava os abusos sexuais cometidos por militares do Marrocos, do Paquistão e da Tunísia. O documento delineou 50 alegações de abuso envolvendo tropas desses países, onde 42 dessas alegações envolviam menores. Os atos incluíam estupro de um menor perto do campo de refugiados e a existência de uma rede de prostituição de menores no aeroporto da MONUC, operada por diversas pessoas do contingente da missão. Uma semana depois outro relatório foi enviado com mais quatro alegações de abuso sexual e outros atos de má-conduta dos participantes da missão. Com isso, as alegações de abuso sexual passaram para 54, mas eventualmente esse número aumentou para 72 (THE INDEPENDENT, 2005).

Em resposta a essas alegações, o *Office of Internal Oversight Service* (OIOS) – órgão de investigação independente das Nações Unidas, enviou uma

¹⁰ Das 125 matérias internacionais analisadas por Fontoura (2009), 34% eram referentes a MONUC.

equipe de investigação ao país, mas esta investigação foi falha. Nenhuma testemunha recebeu proteção e as mesmas foram subornadas para mudarem seus testemunhos, além de terem sofrido ameaças caso continuassem com o processo de denúncia. Além disso, apesar de 150 alegações terem sido feitas em todo o país, a equipe de investigação estava instruída a apenas receber as alegações feitas na cidade de Bunia (THE INDEPENDENT, 2005).

Em janeiro de 2005 o relatório do OIOS acerca das denúncias de abusos cometidos por participantes do MONUC é lançado. Segundo o relatório, dos 72 casos recebidos, apenas 20 puderam ser plenamente investigados. Desses, 19 eram relativos a militares de três diferentes contingentes e um era relacionado a civis e dentre esses casos, 06 foram confirmados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Essa investigação mostrou que as relações entre os militares e as meninas ocorriam em locais próximos as bases militares. Os soldados trocavam comida, e alguns dólares, por sexo com meninas de até 13 anos. A conclusão dessa investigação foi de que o problema de AES era algo sério e sistemático, e que a MONUC foi incapaz de impor mecanismos que fizessem com que os participantes missão respeitassem a política de “tolerância zero” imposto pela Organização das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Nesse documento o órgão também elenca alguns fatores ambientais que contribuem para o abuso sexual e as dificuldades em se conseguir cooperar com os contingentes. Entre os fatores ambientais o relatório fala sobre a separação das famílias devido ao conflito interno, os campos militares serem muito próximos dos locais onde a população local vive e a falta de oportunidade econômica para as mulheres (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Além disso, o OIOS coloca 8 recomendações que podem “aliviar” o problema na MONUC, mas que talvez possam ser aplicadas em outras missões. Entre as recomendações estão a que, o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) e a MONUC deveriam implementar um forte programa de prevenção a casos de AES. O DPKO também deveria solicitar aos países que contribuíram com as tropas, que tomem as medidas apropriadas contra aqueles que foram identificados cometendo atos de abuso sexual e a

MONUC deveria identificar e implementar medidas que garantam que todos os componentes/bases militares são seguras, de forma a evitar a entrada não autorizada assim como o comércio *ad hoc* entre tropas e a população local (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Com o passar do tempo, o descaso com esse assunto acabou criando um clima de impunidade entre os participantes da operação, tendo em vista que muitos já estavam ligados de alguma forma a tais atos. Essa ligação ocorre tanto de forma direta, ao praticar os abusos, ou de forma indireta, ao acobertar os companheiros da missão que cometem tais atos (RASMUSSEN, 2005).

Essa incapacidade da MONUC – assim como a força que as imunidades têm e o forte clima de impunidade - fica mais clara ao percebemos que, mesmo sabendo das investigações, os soldados continuaram cometendo atos de abuso e exploração sexual. Isso fica evidenciado pelos preservativos recém-utilizados perto dos campos militares e postos de guardas, e pelas alegações que continuavam a surgir durante as averiguações (FONTOURA, 2009).

Após os escândalos e as denúncias de abuso e exploração sexual por parte dos capacetes azuis, as ações da ONU não foram tão eficientes quanto deveriam, porém, é perceptível que a organização adotou uma postura mais proativa (REBELO, 2009). Em novembro de 2004, ao fazer uma declaração colocando que se sentia ultrajado pelos atos de AES cometidos na RDC, o então Secretário Geral, Kofi Annan declarou que, juntamente com o Comitê sobre Operações de Paz, convidou o príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein – representante permanente da Jordânia e ex-oficial de operações de paz – para ajudá-lo com os casos de abuso e exploração sexual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

[...] Receio que haja provas concretas de que ocorreram atos de má-conduta. Isso é algo vergonhoso para as Nações Unidas, e eu estou absolutamente indignado por isso. [...] Não podemos descansar até que todas as práticas de má-conduta na MONUC, e em qualquer outra operação de manutenção da paz, deixem de existir. E devemos garantir que os envolvidos sejam responsabilizados. Já deixei claro que minha atitude em relação à exploração e ao abuso sexual é de tolerância zero, sem exceção, e estou decidido a implementar essa política de maneira mais transparente. Em julho, com isso em mente, perguntei ao Príncipe Zeid Ra'ad Al-Hussein, o Representante Permanente da Jordânia para

as Nações Unidas – que também é um experiente *peacekeeper* da ONU – para atuar como meu conselheiro sobre essa dolorosa questão, e ele concordou graciosamente. Agora, estou a considerar as medidas adicionais que precisam ser tomadas. Entretanto, instruí o Departamento de Operações de Manutenção da Paz a enviar, em caráter de urgência, uma equipe de investigação especial à República Democrática do Congo, para examinar os casos pendentes¹¹ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, p.1, tradução nossa).

Como resposta, o príncipe elaborou um relatório acerca do tema, contendo recomendações sobre como combater os casos de AES cometidos por integrantes das missões de paz. O relatório intitulado *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, também conhecido como Relatório Zeid, foi publicado em março de 2005 (REBELO, 2009).

Em outubro de 2004, Zeid visitou a República Democrática do Congo, onde fez uma série de entrevistas com a população local, afim de compreender melhor os casos de abuso e exploração sexual. Algumas das meninas que conversaram com ele, contaram que, na maioria dos casos, o abuso e a exploração sexual envolviam a troca de sexo por dinheiro – média de um a três dólares por encontro – por comida, por emprego. Ele também relatou que algumas meninas citaram que ocorriam “estupros disfarçados de prostituição”, onde meninas eram estupradas e os agressões, após o ato, davam dinheiro ou comida as vítimas, para dar a impressão que a relação sexual foi consensual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Uma vez na prostituição, as meninas passam a depender do pouco que recebem e isso as coloca em uma situação onde, além da dependência da prostituição, essas meninas também passam a lidar com a violência e as

¹¹ “[...] I am afraid there is clear evidence that acts of gross misconduct have taken place. This is a shameful thing for the United Nations to have to say, and I am absolutely outraged by it. [...] We cannot rest until we have rooted out all such practices from MONUC, from any other peacekeeping operation, and indeed anywhere in the Organization that they might occur. And we must make sure that those involved are held fully accountable. I have long made it clear that my attitude to sexual exploitation and abuse is one of zero tolerance, without exception, and I am determined to implement this policy in the most transparent manner. Last July, with this in mind, I asked Prince Zeid Ra’ad Al-Husseini, the Permanent Representative of Jordan to the United Nations — who is himself also an experienced UN peacekeeper — to act as my Adviser on this painful issue, and he graciously agreed. I am now actively considering additional measures which need to be taken. In the meantime, I have instructed the Department of Peacekeeping Operations to send a special investigation team to the DRC, with the greatest urgency, to examine the outstanding cases.

infecções sexualmente transmissíveis. Outra possível consequência que elas enfrentam são os chamados *peacekeeper babies*, crianças mantidas e abandonadas pelos *peacekeepers* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Nessa mesma visita, uma organização de mulheres conversou com Zeid acerca dos fatores que elas acreditavam que contribuíam para o abuso e a exploração sexual de mulheres e crianças. Entre os fatores estão: a erosão do tecido social devido ao conflito, o que resulta em um grande número de crianças com pouco - ou nenhum - apoio familiar; alto nível de pobreza extrema; poucas possibilidades econômicas para as mulheres, que durante o conflito tendem a cuidar da renda das suas famílias; alta incidência de violência sexual contra mulheres e crianças durante o conflito, e a discriminação contra mulheres e meninas, fazendo com que os atos de violência sexual recebam um grau de aceitação e; a falta de um sistema judicial que funcione de forma a diminuir - ou eliminar - a impunidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Esses fatores também estão presentes em outras operações de manutenção da paz e, assim como em outras missões, os participantes da MONUC pareciam compartilhar a percepção de que pouco estava sendo feito para lidar de forma efetiva com o problema. Dentro da população local, existia a percepção de que aqueles que denunciassem os abusos não seriam protegidos, e ficariam expostos a represálias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Porém, Zeid reconhece que importantes esforços para o combate do abuso e da exploração sexual estavam em andamento nesse período, mas ele chama a atenção para o caráter *ad hoc* dessas medidas, além de colocar que elas não são adequadas para lidar com um problema complexo e delicado como esse. O autor coloca que é necessária uma mudança radical no modo como o problema é abordado em contextos de manutenção da paz, colocando que as medidas sugeridas por ele podem melhorar a prevenção, identificação e resposta a esta violação dos direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

As recomendações presentes no documento ocorrem no âmbito das regras de conduta para os participantes das operações de manutenção da paz; das investigações acerca das denúncias de abuso e exploração sexual, além de

outros tipos de violência sexual; responsabilidade organizacional e de comando; e responsabilidade financeira, disciplinar e individual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Com relação as regras de conduta, o Príncipe recomenda que todos os participantes civis e uniformizados estejam vinculados pelas normas estabelecidas no boletim de 2003. Além disso, eles devem reconhecer – por escrito – que eles entendem que a violação das normas estabelecidas acarretará na rescisão imediata da sua ligação com as Nações Unidas. Com relação aos militares, foi recomendado que a Assembleia Geral adote as normas estabelecidas no boletim de 2003, bem como as normas contidas em *Ten Rules* e *We Are United Nations Peacekeepers*¹², como um padrão de conduta para todos os militares de contingentes nacionais que atuam nas operações de manutenção da paz. Também foi recomendado que essas normas fossem incorporadas no modelo de *Memorandum of Understanding* (MoU) estabelecido entre as Nações Unidas e os Países Contribuintes de Tropas.

Ao falar sobre os problemas e as dificuldades enfrentadas na investigação¹³, Zeid recomendou que a Assembleia Geral autorizasse o estabelecimento de uma equipe profissional para investigar as alegações de abuso e exploração sexual. Esta equipe deveria ser composta por especialistas com experiência em investigações de crimes sexuais, especialmente envolvendo crianças (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Parece não haver razão para que haja mais do que uma investigação acerca das alegações de abuso e exploração sexual. Para isso, é crucial que a investigação seja conduzida por profissionais apropriados, tem acesso a modernos métodos de identificação – como impressões digitais, análises de fibras e testes de sangue e DNA. Esse tipo de investigação é mais econômico – tendo

¹² Ambas publicações regulam a conduta das forças de paz e proíbem, explicitamente, a exploração sexual. A regra número 4 do *“Ten Rules”* coloca que os *peacekeepers* não devem compactuar com atos de abuso e exploração sexual, física e psicológica da população local, especialmente mulheres e crianças. Em *“We Are Nations Peacekeepers”* é colocado que os militares não devem cometer – nem omitir – qualquer ato que possa resultar em danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou psicológicos na população local, especialmente mulheres e crianças.

¹³ como a reclamação dos TCCs de que as evidências recolhidas nas investigações preliminares não são suficientes para processos judiciais de acordo com a legislação nacional, isso quando eles recebem toda a documentação referente a investigação, tendo em vista que em alguns casos eles não recebem as documentações devido a uma política das Nações Unidas referente a liberação ou não de documentos

em vista que eliminaria outras investigações – e ajuda a eliminar acusações falsas, bem como a estabelecer culpabilidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Nesse documento, Zeid apresentou uma série de medidas que a organização, como parte da sua responsabilidade pela condução das operações de manutenção da paz, deveria implementar para eliminar o abuso e a exploração sexual. As Nações Unidas devem: i) instituir um programa que divulgue para a população local os meios utilizados para a denúncia de tais atos; ii) aumentar o número de mulheres participantes das operações de paz; iii) instituir medidas específicas para lidar com o caso, como toques de recolher e áreas proibidas para os participantes das missões e, em áreas onde os casos são mais graves, faz-se necessário que a missão tenha regras mais estritas do que as contidas no boletim de 2003; iv) criar e implementar medidas que visem auxiliar as vítimas, incluindo cuidados médicos de emergência e aconselhamento psicológico, além de ajuda durante a denúncia dos casos; v) estabelecer um fundo fiduciário para as vítimas e; vi) fornecer feedbacks as vítimas quanto aos resultados das investigações sobre as suas denúncias.

Quando ocorrer as distribuições de camisinhas para as tropas, deve-se deixar claro que isso está sendo feito como parte da luta contra a transmissão do HIV/AIDS, isso porque essa distribuição pode criar a impressão de que a política de “tolerância zero” não é oficial. Então, para evitar que ocorra essa confusão, Zeid recomenda um treinamento de conscientização sobre HIV/AIDS, que esclareça as proibições definidas no boletim de 2003 e que enfatize que quaisquer atos que vão de encontro a essas proibições, serão severamente punidos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Com relação a responsabilidade financeira, disciplinar e individual, existe uma percepção generalizada de que os agressores raramente sofrem com medidas disciplinares e/ou criminais, assim como não são responsabilizados pelo prejuízo que causam às vítimas. É verdade que isso ocorre, em parte, devido aos problemas – citados acima – relacionados as investigações e a identificação do agressor. Porém, além desses problemas técnicos existem dois problemas que são mais difíceis de resolver: i) os países que contribuem com tropas são relutantes em admitir publicamente que seus militares cometeram atos de abuso e

exploração sexual e, conseqüentemente, não têm vontade de levar os acusados a julgamento; b) a falta de um sistema jurídico em algumas missões de manutenção da paz, torna difícil a renúncia – por parte do Secretário-Geral - das imunidades dos acusados de cometerem graves crimes na área da missão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Em novembro de 2004 é formado um grupo para investigar as denúncias contra civis participantes da missão. O resultado dessa investigação foram dois funcionários absolvidos e um demitido. Em março do ano seguinte, 17 civis foram investigados por abuso sexual e destes, um funcionário da ONU é demitido e outros seis são suspensos sem direito a pagamento (LEOPOLD, 2005). As respostas dessas investigações *ad hoc* serviram para o estabelecimento do *Office for Addressing Sexual Exploitation and Abuse* (OASEA), em 2005 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [s. d.]).

O OASEA foi criado com o objetivo de conduzir investigações, desenvolver políticas de combate e estabelecer treinamento e esclarecimento sobre o assunto para os membros da missão. O OASEA era comandado por uma especialista da ONU em direitos humanos: Nicola Dahrendorf. Esse órgão recrutou – em sua maioria - especialistas em investigações de abuso sexual, e também formulou políticas de combate ao AES (algo que praticamente não existia antes). Eles também formularam um treinamento para civis e militares, com as regras da ONU com relação ao AES (DAHRENDORF, 2006).

No mesmo ano a OASEA se transformou na *Conduct and Discipline Team* – CDT. Com o encerramento do OASEA, as investigações passam a ser responsabilidade do OIOS. Em outubro de 2007, o CDT se transformou na *Conduct and Discipline Unit* – CDU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [s. d.]). A *Conduct and Discipline Unit* está sob a responsabilidade do Gabinete do Representante Especial do Secretário-Geral (GRES) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009). Até então, apesar dos inúmeros casos, não havia nenhum funcionário ou órgão que centralizasse informações e denúncias de AES da MONUC (FONTOURA, 2009).

Essa unidade supervisiona o treinamento dos militares e civis participantes das missões de manutenção da paz, fornece orientação política para o GRES, e monitora as atividades sobre conduta pessoal durante toda a missão.

Ela também faz avaliações preliminares das alegações contra civis e militares. Os escritórios da CDU se encontram na sede da MONUC na capital da República Democrática do Congo, e nos *Field Offices* em Goma, Bukavu e Bunia, localizado no leste do Congo onde a maioria dos militares da MONUC estão localizados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Apesar da formação de diferentes grupos de investigação, como o *Office of Internal Oversight Service* e os outros grupos responsáveis por lidar com as inúmeras denúncias que chegavam, estes tinham uma capacidade limitada, tendo em vista que os recursos técnicos e humanos eram insuficientes se comparados com a quantidade de denúncias. Além desse problema, a missão também sofria com a falta de colaboração interna e, em parte, isso se deve a resistência dos próprios participantes em levar esse tema a sério (RASMUSSEN, 2005).

Outro obstáculo no combate ao AES, é que se demorou a estabelecer linhas de comportamento para os integrantes das missões. O primeiro código da MONUC com relação ao abuso e à exploração sexual foi estabelecido apenas em 2002. Até essa data, não existia nenhuma formalização sobre o que civis e militares podiam ou não fazer (FONTOURA, 2009). O código de 2002 engloba civis, militares e policiais, além de estabelecer que todo membro tem a obrigação de relatar casos de AES que tenham ouvido ou presenciado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [s. d.]).

Porém, esse código não proíbe relações de “boa fé” entre participantes da missão e mulheres locais, mas ele coloca que existe o risco de que essas relações sejam consideradas abusivas devido a disparidade de recursos entre os dois “atores”. Qualquer tipo de conduta sexual com menores de 18 anos é proibido, assim como a troca de relações sexuais por bens ou serviços e visitar a bordéis e lugares *offlimits*¹⁴ (FONTOURA, 2009).

No caso das vítimas, elas têm medo de denunciar os abusos e sofrerem algum tipo de represália. Uma reportagem da *ABC News* relatou o caso de uma menina de 14 anos que foi estuprada por um militar marroquino, e que sua família denunciou o caso à ONU. Após essa denúncia, um comandante marroquino foi

¹⁴ Essas áreas são os locais que estão associados com prostituição, venda de drogas, que apresentam riscos de segurança, e que contém crianças e adolescentes.

até a casa da família oferecer dinheiro para que o caso fosse retirado (ROSS; SCOOT; SCHWARTZ, 2005)

Além de enfrentarem dificuldades para fazer com que as denúncias não sofram obstrução, muitas vezes as vítimas dos abusos são afastadas das suas comunidades pelos próprios membros. Agravando ainda mais a situação, as pessoas locais têm medo dos membros das Nações Unidas, então mesmo quando veem algum ato de AES, eles tendem a não denunciar (FONTOURA, 2009).

Então, apesar dos esforços que a ONU tem feito - como o estabelecimento de grupos investigativos - a “política do silêncio” que se instalou entre os participantes da missão fez com que eles ignorassem, e acobertassem, o mal comportamento dos seus companheiros, além de condenarem aqueles que denunciasse os casos de AES. A falta de recursos para a implementação de medidas disciplinares de longo-prazo e para uma infraestrutura de investigação apropriada, evidenciam a incapacidade da missão de lidar com o problema (FONTOURA, 2009).

O que se consegue perceber de tais medidas é que elas ocorrem apenas após a pressão da mídia, ou mesmo de cargos superiores da ONU, ou seja, não existia ações preventivas de combate ao AES. Mesmo os códigos de conduta da MONUC eram poucos conhecidos entre os membros da missão. Para combater isso, treinamentos para conscientizar os soldados foram utilizados pelas as Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Chamados de *SEA Awareness Training*, eles ocorrem quando os *peacekeepers* chegam na missão, com o intuito de conscientiza-los acerca das áreas que são consideradas “fora do limite” e sobre os comportamentos que não são aceitáveis. Também foram inclusas medidas adicionais como o toque de recolher, proibições de viajar com pessoas que não fazem parte da ONU em veículos da ONU, e a promoção de atividades de bem-estar. Para garantir que tais normas de conduta sejam cumpridas pelos participantes da MONUC, a Polícia Militar da organização participa da missão e faz patrulhas de rotina para monitorar tanto os membros da MONUC, como o uso dos veículos da Organização das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Outras ações estabelecidas pelo Representante do Secretário Geral, em especial por William Lacey Swing, dos Estados Unidos e por Alan Doss, do Reino Unido, foram: o estabelecimento de Redes de Pontos Focais de Abuso e Exploração Sexual; Visitas de Avaliação de Campo; Monitoramento e; Investigação e Relatórios acerca de casos de Abuso e Exploração Sexual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

As Redes de Pontos Focais - que em 2009 contava com 22 civis, 45 militares e 28 policiais – servem para ajudar o *Conduct and Discipline Unit*, e os comandantes militares no campo, a monitorarem o comportamento e a cobrar a disciplina quando necessário. Essa rede realiza *briefings*¹⁵, distribuem materiais informativos, ajudam nas atividades relacionadas ao bem-estar e recebem queixas acerca de casos de má conduta (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Com relação as Visitas de Avaliação de Campo, os membros do CDU regularmente visitam a região onde a missão está instalada para avaliar a disciplina e aconselhar os comandantes da missão. Eles se encontram com os membros da MONUC, com membros da ONU e com membros de organizações não governamentais internacionais e nacionais. Nesses encontros são mostrados o padrão de conduta que se é esperado de um membro participante da missão de paz, os procedimentos que devem ser usados caso ocorram violações de conduta e as suas consequências disciplinares (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Na questão do monitoramento, em 2008 foi estabelecido pelo Representante do Secretário Geral¹⁶ o Comitê Consultivo de Conduta e Disciplina (CCCD ou CDAC em inglês). Esse comitê reforça as normas, e o compromisso, com o cumprimento da política de tolerância zero que foi estabelecido pela ONU. O comitê reúne-se regularmente - sob a presidência do *Special Representative of the Secretary-General* - para monitorar o cumprimento de toda a missão com relação às políticas de conduta e disciplina, além de recomendar ações preventivas e – se necessário – ações corretivas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

¹⁵ Conjunto de informações passados em uma reunião para o desenvolvimento de um documento.

¹⁶ Alan Doss, do Reino Unido, era o SRSG nesse período

A última das ações citadas, é a investigação e o relatórios acerca de casos de abuso e exploração sexual. Dentre as regras e as diretrizes que todos os membros da ONU devem seguir, está a que todos têm o dever de reportar alegações de má conduta caso eles tenham algum conhecimento, ou mesmo se suspeitam que esteja ocorrendo. Aqueles que não fazem parte da ONU, são encorajados a apresentar as suas queixas legítimas ao CDU. As acusações mais graves serão encaminhadas ao *UN Office of Internal Oversight Service* para que seja investigado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Mas essas medidas enfrentaram resistências internas, pois muitos membros da missão colocavam que essas áreas *off limits* restringiam a sua liberdade de movimento, e que tais políticas mostravam que os superiores da MONUC não confiavam em seus subordinados. Além disso, muitos soldados burlavam essas restrições deixando seus carros longe de locais proibidos e, muitas vezes, os membros da missão (tanto civis como militares) recorrem a intermediários para conseguir meninas, de forma que não precisem frequentar as áreas citadas pela ONU (FONTOURA, 2009).

Além dessa resistência vinda dos próprios membros, faltava um mecanismo de fiscalização que trabalhasse de forma efetiva (FONTOURA, 2009). Um documento¹⁷ lançado pela MONUC em 2009 coloca que, as capacidades de investigação no país têm que ser reforçadas para que as investigações possam ocorrer da forma que devem. Também é colocado que os relatórios feitos pelos países fornecedores de tropas, e que tenham como tema as medidas tomadas contra aqueles que cometerem atos ilegais, devem ser aperfeiçoados de forma a se tornarem mais transparentes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Uma série de medidas foram implementadas entre 2004 e 2008, mas novas denúncias continuaram a surgir. Todavia, é possível observar que houve punições para alguns – ainda poucos – soldados que foram acusados de cometerem AES. Em fevereiro de 2005, seis soldados marroquinos foram acusados de terem abusado de mulheres e crianças. O governo de Marrocos decide prender seis dos seus soldados, além de tirar o comandante e o vice comandante de suas funções. Soldados sul-africanos também foram retirados da missão após serem denunciados por atos de AES (FONTOURA, 2009).

¹⁷ Esse documento é intitulado “Briefing Materials”.

Dessa forma, diante todas essas denúncias de casos de abuso e exploração sexual por membros da MONUC que apareceram na mídia, várias investigações *ad hoc* foram implementadas, juntamente com uma série de medidas que visavam combater esse problema. Então, apesar de mostrarem uma maior preocupação com o tema – principalmente se compararmos o caso da MONUC aos casos anteriores em que a organização estava “cega” para as denúncias– as medidas tomadas pela ONU não foram suficientes para evitar que novos casos surgissem. A falta de monitoramento e de recursos apropriados, e o fato dos membros da missão não encararem as políticas de combate ao abuso sexual de forma seria, foram pontos que fortaleceram a continuação das infrações sexuais que, muitas vezes, envolvem crianças (FONTOURA, 2009).

Em uma reportagem, a *BBC News* (2008) colocou que, até 2008, mais de 32.000 casos de violência sexual de diferentes tipos, inclusive abuso e exploração sexual, foram registrados na Província de Kivu, ao leste da República Democrática do Congo. Essa reportagem também coloca que alguns soldados da MONUC foram acusados de abuso sexual, mas não ocorreu nenhuma punição a estes.

Em 2010, no *Second joint report of seven United Nations Experts on the situation in the Democratic Republic of the Congo*, a ONU colocou que apesar das ações da organização, o número de casos de violência sexual contra mulheres continua alto, principalmente no leste do país. Entre os fatores que contribuem para a perpetuação desses casos estão a impunidade, a ausência do Estado de Direito e a posição social e jurídica de subordinação das mulheres, pois estes reforçam um clima de aceitação à violência contra mulheres e meninas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Para mostrar como os números são alarmantes, o relatório colocou que durante janeiro e julho de 2009, foram registrados 3.106 casos de violência sexual apenas em Kivu. E, durante os nove primeiros meses de 2009, foram registrados 7.500 casos no país. Mas é importante ressaltar que a maioria dessas agressões foram cometidas por membros de milícias que estão localizadas na região (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010).

A violência sexual na República Democrática do Congo foi acompanhada pelo uso sistemático do estupro e da agressão sexual por diferentes tipos de

atores, e apesar de existirem casos que foram registrados pela ONU, e casos onde soldados foram repatriados, esses representam apenas a “ponta do iceberg”, tendo em vista que alguns lugares eram inacessíveis para pesquisadores, e que muitas vítimas e testemunhas ou morreram, ou não denunciaram o caso devido a vergonha e ao medo, ou retiraram as acusações (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Conclusão

O presente trabalho se propôs a apresentar as repostas da Organização das Nações Unidas as denúncias de abuso e exploração sexual cometidos por *peacekeepers* nas operações de paz. Para isso, o trabalho foi dividido em três capítulos onde o primeiro foi utilizado para a apresentação de três gerações das operações de paz.

Nele, observamos que a partir da década de 1990, o Conselho de Segurança da ONU passou a autorizar, em maior frequência, o envio de tropas para missões de paz multidimensionais para países marcados por disputas internas, e que essas missões ganharam mandatos mais robustos e complexos. Também foi apresentado que, para responder de maneira eficiente esse novo mandato, as missões passaram a comportar um maior número de participantes.

Porém, no capítulo dois, que apresentou os primeiros casos e as primeiras repostas da organização, percebemos que, infelizmente, junto com o aumento e aprofundamento das missões, surgiram as denúncias de abuso e exploração sexual cometidos por membros das Nações Unidas. Apenas uma década após os primeiros relatórios acerca deste assunto, a ONU reconheceu que nem todos os participantes das missões apoiavam – e cumpriam – a política de tolerância zero, principalmente no que diz respeito a prostituição.

Com o intuito de eliminar os casos, ou pelo menos diminuir-los significativamente, a organização implementou uma série de medidas como pontos focais; toques de recolher, zonas proibidas para os participantes das missões e treinamentos para os soldados, afim avisá-los sobre as políticas e as regras da instituição nesse aspecto.

Porém, essas medidas não se mostraram eficientes na diminuição significativa dos casos de abuso e exploração sexual nas operações. Isso ocorre porque a organização é limitada devido aos acordos que assina com os países que hospedam a missão e com os países que contribuem com tropas; e porque depende do apoio desses TCCs.

Esses acordos impõem imunidade aos soldados e jurisdição exclusiva aos seus países de origem, o que significa que apenas esses países podem julgar criminalmente os soldados, sendo o repatriamento a maior punição que a ONU pode aplicar. Porém, esses Estados não têm interesse em admitir que seus soldados cometeram atos de má-conduta e, por isso, raramente os levam a julgamento. Isso faz com que exista uma sensação de impunidade entre os participantes, e com que a população local acredite que as Nações Unidas são condizentes a esses atos, o que mina a confiança dessa população na organização e nos seus membros, algo que pode dificultar o desenvolvimento da missão de paz.

No capítulo três, o caso que mais ganhou espaço na mídia foi apresentado: a Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC). Durante esse período, a ONU se posicionou de forma mais proativa se comparado aos períodos anteriores, porém, as medidas implementadas durante essa missão não foram eficientes e os casos de abuso e exploração sexual continuaram acontecendo.

Isso demonstra que a organização precisa implementar medidas mais restritas caso queira eliminar os casos de violência sexual. Como a ação da organização é limitada neste aspecto, ela deve aperfeiçoar novas – e antigas – medidas preventivas. Assim como deve aprimorar o seu sistema de investigação, afim de torná-la mais eficiente para que os países de origem dos soldados recebem documentos válidos, e que possam levar os acusados ao julgamento.

As operações de manutenção da paz podem transformar um cenário de conflito e criar uma paz estável. Os militares que fazem parte da missão são peças fundamentais para a criação dessa paz. Os casos de abusos e exploração sexual cometidos pelos soldados das missões de paz, minam os impactos positivos que estes podem ter. Por isso, é necessária que a ONU reformule o jeito como responde a esses casos. A violência sexual precisa ser eliminada, os perpetradores punidos e as vítimas compensadas. A retórica das Nações Unidas precisa ser traduzida em ações mais efetivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, F. B. **Quem guardará os guardiões? Uma análise sobre o abuso e exploração sexual cometidos por peacekeepers em missões de paz.** In: 4º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, Belo Horizonte, 2013.

BECERRA, M. J; PIATTI, C. **La guerra em la RDC: Problema africano o condición para el desarrollo capitalista?** In: **Contra relatos desde em Sur: Apuntes sobre Africa y Medio Oriente.** CEA – Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba: Argentina, 2005.

BEDONT, B. **The Renewed Popularity of the Rule of Law: Implications for Women, Impunity, and Peacekeeping.** In Dyan Mazurana, Angela Raven-Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2005.

BIGATÃO, J. P. **As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais,** 2007.

BIGATÃO, J. P. **Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades.** In: MATIJASCIC, V.B. (Org). **Operações de manutenção da paz das Nações Unidas: Reflexões e debates.** 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014, v.1, p. 13-40.

CRAVINO, J.S. **O Processo Eleitoral na República Democrática do Congo: Retrospectiva e Prospectiva.** Universidade Nova de Lisboa, 2007

DAHRENDORF, N. **Sexual exploitation and abuse: Lessons Learned Study - Addressing Sexual Exploitation and Abuse in MONUC,** 2006.

DEFEIS, E.F. **U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity,** 7 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 185, 2008. Disponível em: <http://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol7/iss2/2> Acesso em: 26/10/2017

FAGANELLO, P. L. F. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz.** Brasília: FUNAG, 2013.

FETHERSTON, B. **Voices from Warzones: implications for Training UN Peacekeepers.** In: MOXON-BROWNE, Edward. **A Future for Peacekeeping?** Basingstoke: Macmillan, 1998.

FONTOURA, N. R. **Heróis ou vilões? O abuso e a exploração por militares em missões de paz da ONU.** 2009. Dissertação (Mestrado em Relações

Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

KENT, V. **Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual Exploitation and Abuse.** In: AOI, Chiyuki, CONING, Cedric de, THAKUR, Ramesh (ed.) **Unintended consequences of peacekeeping operations.** Nova Iorque: United Nations University Press, 2007.

KOYAMA, S; MYRTTINEN, H. **Unintended consequences of peace operations on Timor Leste from a gender perspective.** In: AOI, Chiyuki, CONING, Cedric de, THAKUR, Ramesh (ed.) **Unintended consequences of peacekeeping operations.** Nova Iorque: United Nations University Press, 2007.

LASALLE, L. **Not all allegations about peacekeepers can be proved:** Baril: 22 of 60 disciplined over role in Bosnia. The Hamilton Spectator, 1998. Disponível em <<http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/News/pre01/Baril.html>>. Acesso em: 23/09/2017

LEDGERWOOD, J. **UN Peacekeeping Missions: The Lessons from Cambodia.** East-West Center, n.1, março de 1994. Disponível em <<http://www.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?AD=ADA278986&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>. Acesso em 01/11/2008.

LEOPOLD, E. **UN turns on the heat in Congo abuse probe.** Reuters, 18/03/2005. Disponível em <http://www.iol.co.za/index.php?sf=136&set_id=1&click_id=68&art_id=qw1111120382187B252> Acesso em 01/02/2009.

LEWIS, S. **Africa: Peace with sexual violence is still war,** 2008. Disponível em <<http://www.africafiles.org/article.asp?ID=18170>> Acesso em 13/09/2017.

LYNCH, C. **UN to investigate alleged sex abuse by peacekeepers.** UN Wire, 2001. Disponível em <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31452004Dec15.html>>. Acesso em 21/08/2017.

MAIDANA, J. R. **Operações de paz multidimensionais das Nações Unidas: consolidação (ou não) desse instituto jurídico internacional para situações de pós conflito intraestatais a partir da experiência da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH.** 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

MELO, R. B. C. L. de. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral.** 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0124810_06_1ndice.html>. Acesso em: 15/08/2017.

MULLINS, C. W. **He Would Kill Me With His Penis: Genocidal Rape in Rwanda as a State Crime.** *Critical Criminology*, v. 17, n. 1, 2009.

O'BRIEN, M. **Overcoming boys-will-be-boys syndrome: Is prosecution of peacekeepers in the International Criminal Court for trafficking, sexual slavery and related crimes against women a possibility?** 2004. Dissertação de mestrado, University of Lund.

RASMUSSEN, J. **MONUC: Sexual Exploitation and Abuse - End of Assignment Report**, 2005.

REBELO, T.R. **Soldados da paz e violência sexual: as respostas no âmbito das nações unidas.** 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/tamya_rebelo.pdf>. Acesso em: 10/09/2016.

REBELO, T. R. **Estratégias de igualdade de gênero nas operações de paz: desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas.** 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2011.

REFUGEES INTERNATIONAL. **Must boys be boys? Ending Sexual Exploration & Abuse in UN Peacekeeping Missions**, 2005. Disponível em <<http://www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/6976/>>. Acesso em: 03/08/2017.

REZENDE, L. P. **O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: um estudo comparativo.** 2010. *Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)* – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ROSS, B; SCOTT, D; SCHWARTZ, R. **Peace at what Price? UN Sex Crimes in Congo.** ABC News, 10/02/2005. Disponível em <<http://abcnews.go.com/Blotter/UnitedNations/Story?id=489306&page=1>>. Acesso em: 10/09/2017.

SATO, E. **Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI**, 2003.

SHOTTON, A. **A Strategy to Adress Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Peacekeeping Personnel**, 2006. Disponível em <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/cintl39&div=10&id=&page=>>>. Acesso em: 12/07/2017.

SIMIC, O. **Sexual abuse of women and exploitation of children by peacekeepers: Case of Bosnia and Herzegovina and Democratic Republic of Congo.** *Journal for Political Theory and Research on Globalization, Development and Gender Issues*, 2005.

SKJAELSBAEK, I. **Sexual Violence in Times of War: A New Challenge for Peace Operations?** In: OLSSON, Louise (ed.), **Women and International Peacekeeping**. Londres: Frank Cass, 2001.

SPENCER, S. W. **Making Peace: Preventing and Responding to Sexual Exploitation by United Nations Peacekeepers**, 2005.

TURNER, C. **Abuse Allegations Changes Image Of Canadian Peacekeepers**. Los Angeles Times, 1996. Disponível em <<http://community.seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=19960811&slug=234558>>. Acesso em 16/03/2009.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2ed. – Brasília: FUNAG, 2015.

VANDENBERG, M. **Peacekeeping, Alphabet Soup, and Violence against Women in the Balkans**. In: MAZURANA, D; RAVEN-ROBERTS, A. **Gender, Conflict and Peacekeeping**. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, 2005.

VISENTINI, P. F. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**. 2º reimpressão 2012. Curitiba: Juruá.

WHITWORTH, S. **Gender, race and the politics of peacekeeping**. In: Edward Moxon-Browne (Ed.) **A future for peacekeeping?** Basingstoke: Macmillan Press 1998, pp. 176-191

WHITWORTH, S. **Men, Militarism & UN Peacekeeping: A Gendered Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

Documentos da Organização das Nações Unidas

CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conselho de Segurança converte MONUC em força de estabilização**, 2010. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/28368-rdc-conselho-de-seguranca-converte-monuc-em-forca-de-estabilizacao>>. Acesso em: 12/08/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Charter of the United Nations and Statue of the International Court of Justice**. San Francisco: United Nations, 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>. Acesso em: 25/08/2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations**, Art. IV, Feb. 13, 1946, 1 U.N.T.S. 15.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **History: Milestones 1941 – 1950.** Disponível em: < <http://www.un.org/en/sections/history/milestones-1941-1950/index.html>>. Acesso em: 12/08/2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **List of peacekeeping operations 1948 – 2013.** Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em: 20/09/2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Comprehensive review of the whole question of Peace-keeping: Model status-of-forces agrément for peace-keeping operation**, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Na Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping.** Report of the Secretary-General pursuant adopted by Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. *A/47/277 – S/241117.* June 1992. Disponível em: < <https://digitallibrary.un.org/record/242288?ln=en>>. Acesso em: 15/09/2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia- Geral, Promotion and Protection of The Rights of Children - Impact of armed conflict on children. **Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel**, Documento das Nações Unidas número A/51/306, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution, 1279**, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahami Report).** 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>. Acesso em: 24/02/2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1325**, 2000

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa**, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Note for Implementing and Operational Partners by UNHCR and Save the Children-UK on Sexual Violence & Exploitation.** 2002. Disponível: <<https://reliefweb.int/report/guinea/note-implementing-and-operational-partners-unhcr-and-save-children-uk-sexual-violence>>. Acesso em: 09/12/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ST/SGB/2003/13.** 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers.** 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Handbook on United Nations: Multidimensional Peacekeeping Operations**, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse**, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1565**, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Secretary-General “absolutely outraged” by gross misconduct by peacekeeping personnel in Democratic Republic of Congo**, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1565**, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/59/661**, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/59/710**, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Year in Review: United Nations Peace Operations: New Challenges, new horizons**, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Peacekeeping Operatins: Principles and Guidelines**. New York: United Nations, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf>. Acesso em: 12/08/2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **MONUC: Briefing Materials**, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Technical assistance and capacity-building**: Second joint reporto of seven United Nations experts on the situation in the Democratic Republic of the Congo, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU conta história das Missões de Manutenção de Paz que completam 68 anos**, 2016. Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/onu-conta-a-historia-missoes-de-manutencao-de-paz-que-completa-68-anos-de-existencia/>> Acesso em: 29/09/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conduct in UN field missions: Overview**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Graça Machel and the Impacto of Armed Conflict on Children**. Disponível em: <<https://childrenandarmedconflict.un.org/mandate/the-machel-reports/>>. Acesso em: 19/10/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Troop and Police Contributors: 1999-2010**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em 12/04/2017.

Reportagens.

BBC NEWS. **Porn scandal rocks Eritrean Peace force**, 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2595003.stm>>. Acesso em: 19/09/2017.

BBC NEWS. **Boys will be boys**. BBC News, 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/correspondent/2043794.stm>>. Acesso em 10/09/2017.

BBC MUNDO. **La ONU contra el abuso sexual**, 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7464000/7464854.stm>. Acesso em: 10/09/2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. 2002. **Bosnia nad Herzegovina**. Disponível: <<https://www.hrw.org/reports/2002/bosnia/Bosnia1102.pdf>> Acesso em: 10/09/2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. 2003. **We'll kill you if you cry**. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2003/01/16/well-kill-you-if-you-cry/sexual-violence-sierra-leone-conflict>>. Acesso em: 10/09/2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **MONUC: A Case for Peacekeeping Reform**. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2005/02/28/monuc-case-peacekeeping-reform>>. Acesso em: 10/09/2017.

THE INDEPENDENT. **Sex and death in the heart of Africa**. 2004. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/sex-and-death-in-the-heart-of-africa-564563.html>>. Acesso em: 09/09/2017.

THE INDEPENDENT. 2005. **Sex and the UN: when peacemakers become predators**. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/sex-and-the-un-when-peacemakers-become-predators-486170.html>>. Acesso em: 09/09/2017

THE NEW YORK TIMES. **Wall of Silence Impedes Inquiry Into a Rowdy Navy Convection**. Nova Iorque, 1992. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1992/06/14/us/wall-of-silence-impedes-inquiry-into-a-rowdy-navy-convention.html?pagewanted=all>> Acesso em: 28/09/2017.

THE NEW YORK TIMES, **Torture by Army Peacekeepers in Somalia Shocks Canada**. Toronto, 1994. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1994/11/27/world/torture-by-army-peacekeepers-in-somalia-shocks-canada.html>>. Acesso em: 05/10/2017.

THE NEW YORK TIMES. Editorial: **The Worse U.N. Scandal**. The New York Times. Nova Iorque, 2005. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2005/10/24/opinion/the-worse-un-scandal.html>> Acesso em: 15/08/2017.

WASHINGTON POST. **U.N. Faces More Accusations of Sexual Misconduct.** 2005. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A30286-2005Mar12.html>> Acesso em: 12/10/2017.