

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

SARAH RODRIGUES DE AGUIAR

**A ATUAÇÃO DAS ONGs INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NOS
CASOS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA
ONU**

**JOÃO PESSOA - PB
2018**

SARAH RODRIGUES DE AGUIAR

**A ATUAÇÃO DAS ONGs INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NOS
CASOS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA
ONU**

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharel (a) em Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

JOÃO PESSOA - PB

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A282a Aguiar, Sarah Rodrigues de.

A atuação das ONGs internacionais de Direitos Humanos nos casos de abuso e exploração sexual nas operações de paz da ONU / Sarah Rodrigues de Aguiar. - João Pessoa, 2018.

80f.

Orientação: Profa Dra Mariana Pimenta Oliveira Baccarini.

Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. ONGs. 2. Abuso e exploração sexual. 3. Operações de paz. 4. ONU. I. Baccarini, Profa Dra Mariana Pimenta Oliveira. II. Título.

UFPB/CCSA

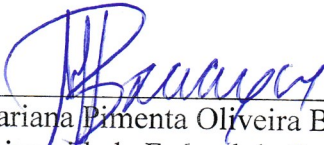
SARAH RODRIGUES DE AGUIAR

**A ATUAÇÃO DAS ONGs INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS
NOS CASOS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL NAS
OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU**

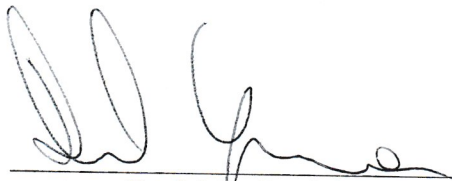
Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel (a) em Relações Internacionais.

Aprovado (a) em: 30/10/18

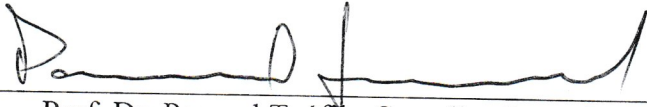
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini – (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. M^c. Daniel de Campos Antiquera
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

DEDICATÓRIA

À minha mãe, pelo amor e
companheirismo imensuráveis durante
todos os passos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, por ter me concedido a oportunidade de fazer parte do curso de Relações Internacionais e me dado força e coragem para chegar até o fim dessa jornada.

À minha mãe, Mariluze, por nunca ter medido esforços para me ver feliz. Obrigada por todo amor, zelo e compreensão. A ligação que temos uma com a outra vai além de palavras. Agradeço também ao meu irmão, Thiago, pela admiração e carinho.

Aos “Internacionalis””, pelos ótimos momentos de descontração compartilhados, conversas nos corredores da universidade, e ajuda mútua nos momentos de aperto. Obrigada por terem tornado esta caminhada mais leve. Em especial, agradeço à Rafael, pelo companheirismo de início ao fim durante todo esse curso. Sem você, não teria chegado até aqui. Obrigada por todo o apoio. As minhas amigas, que me acompanham e torcem por mim.

À professora Mariana Baccarini, por ter aceitado me orientar nesta monografia num espaço tão curto de tempo, pela disponibilidade e confiança. Aos professores do Departamento de Relações Internacionais pela grande contribuição para minha formação acadêmica.

RESUMO

Mais recentemente, sobretudo a partir do início do século XX, testemunhamos uma gama de novas dinâmicas que emergiram no sistema internacional. Com o advento do processo de globalização, novas temáticas cumprem relevância significativa atualmente, tais como questões ambientais, violência, religião e direitos humanos. As organizações não-governamentais (ONGs) constituem-se como uma das principais representações da sociedade civil global na luta e defesa de tais questões. Elas não prestam apenas assistência humanitária aos mais necessitados, mas também atuam como cobradoras e monitoram as ações por parte dos Estados para exigir respostas sobre violações ou o não cumprimento de determinada ação que deveria ser de responsabilidade da mesma.

As operações de paz da ONU são uma das mais respeitadas missões em que tropas compostas por militares de diversos países são reunidas com o objetivo maior de manter a paz e segurança em áreas assoladas por conflitos. Entretanto, observa-se que em tais missões ocorre atos de constante violação de direitos humanos, com denúncias de abuso e exploração sexual praticados por militares contra os civis. Neste sentido, este trabalho pretende discutir a ação de quatro ONGs que concentram suas causas em direitos humanos e possuem atividades com relação especificamente aos casos de abuso e exploração sexual praticados pelos capacetes azuis da ONU. Afinal, por que estes casos, apesar de denunciados, continuam a acontecer?

Palavras-chave: ONGs. Abuso e exploração sexual. ONU. Operações de paz.

ABSTRACT

More recently, especially since the beginning of the 20th century, we have witnessed a range of new dynamics that have emerged in the international system. With the advent of the globalization process, new issues are currently relevant, such as environmental issues, violence, religion and human rights. Nongovernmental organizations (NGOs) are one of the main representations of global civil society in the struggle for such issues. They not only provide humanitarian assistance to the needy but also act as collectors and monitor actions by states to demand responses about violations or failure to comply with a certain action that should be their responsibility.

The UN peacekeeping operations are one of the most respected missions in which military troops from various countries are assembled by the organization with the larger goal of maintaining peace and security in areas of conflict. However, it is observed that in these missions there are acts of constant violation of human rights, with reports of abuse and sexual exploitation by the military against civilians. In this sense, this paper intends to discuss the actions of four NGOs that focus their human rights causes on the cases of abuse and sexual exploitation practiced by the UN's blue helmets and because they are still reported

Keywords: NGOs. Abuse and sexual exploitation. ONU. Peace operations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AES – Abuso e exploração sexual

ANUDH – Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DH – Direitos Humanos

DPKO – Departamento de Operações de Manutenção da Paz

DSTs – Doenças Sexualmente Transmissíveis

HRW – Human Rights Watch

IASC - Grupo de Trabalho do Comitê Permanente Interagencial

MINUSCA – Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti

MONUC – Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo

MOU – *Memorandum of Understanding*

OIGs – Organizações Intergovernamentais Internacionais

OIOS – Órgão de Investigação Independente das Nações Unidas

ONG – Organização Não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPs – Operações de Paz

RDC – República Democrática do Congo

ROE – *Rules of Engagement*

SOFA – *Status of Force Agreement*

SRSR - *Special Representative of the Secretary-General*

TCCs – Países Contribuintes de Tropas

UNAMSIL – Missão das Nações Unidas em Serra Leoa

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1: AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O PROBLEMA DO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL.....	14
1.2 Definição de abuso e exploração sexual.....	15
1.3 Tipos de abuso e exploração sexual e os principais perpetradores.....	17
1.4 A recorrência do problema.....	19
1.5 Consequências negativas: saúde e estigmas sociais.....	22
1.6 Marco regulatório e Regras de conduta das Operações de Paz.....	25
1.7 Jurisdição: as imunidades e impunidades dos capacetes azuis.....	27
1.8 Medidas implementadas pela ONU até os dias atuais.....	29
CAPÍTULO 2: A TEORIA INSTITUCIONALISTA E O PAPEL DAS ONGS.....	36
2.1 Teorias das instituições e os conceitos de compliance e enforcement.....	36
2.2 O conceito de sociedade civil.....	43
2.3 Organizações não-governamentais (ONGs).....	48
CAPÍTULO 3: O TRABALHO DAS ONGS DE DIREITOS HUMANOS NA DIVULGAÇÃO E MONITORAMENTO NOS CASOS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL.....	55
3.1 Refugees International.....	55
3.2 Save The Children.....	57
3.3 Anistia Internacional.....	61
3.4 Human Rights Watch.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

INTRODUÇÃO

As organizações internacionais, pode-se dizer, são o resultado de um mundo cada vez mais preocupado em agir em cooperação e conformidade com regras e normas internacionais. Podem ser criadas tanto por Estados, possuindo um caráter burocrático e a estas atribuídas um certo grau de legitimidade, como também podem ser fruto do trabalho voluntário de pessoas que defendem e lutam por uma determinada causa, isto é, as ONGs. As organizações não-governamentais são um verdadeiro reflexo das demandas que necessitam atualmente de atenção pela sociedade mundial. Elas têm a função de promover uma conscientização e uma participação ativa da população em diversas áreas, que podem ser sociais, ambientais, trabalhistas ou em defesa dos direitos humanos.

A crise de refugiados, guerra irregular, conflitos entre populações que divergem quanto a religião e a emergência de forças rebeldes que tentam assumir o poder em determinada sociedade, consistem em fenômenos mundiais recorrentes dos dias atuais, e que, concomitantemente, vêm produzindo ondas de violência sem precedentes. Testemunha-se um verdadeiro caos não somente social, como econômico, estrutural, e, sobretudo, a falta de um Estado de direito em diversos países, sobretudo na região da África. Essa violência tem sido acompanhada por essas organizações internacionais, e nesse sentido, a ONU autorizou desde o começo do século XX, operações de manutenção da paz que agem como intermediadoras entre as partes para solucionar conflitos e prestar assistência humanitária à população que se encontra no cerne dos conflitos, suscetíveis as mais diversas formas de violência.

Mas, essas operações estão, de fato, agindo de acordo com as normas estabelecidas pela ONU? A primeira denúncia de abuso foi feita ainda no final do século XX, numa operação no Camboja em 1992. E, ainda hoje, somos constantemente noticiados sobre diversos casos de denúncias de abuso e exploração sexual de civis pelos conhecidos capacetes azuis (*blue helmets*) da ONU – os militares em missão – que vêm gerando um debate acerca da confiabilidade e credibilidade das operações de paz. Mais grave ainda é saber que tais casos são denunciados e os militares não sofrem nenhum tipo de punição, sendo a maior delas apenas o seu repatriamento.

Por sua vez, as organizações internacionais assumem um papel significativo como garantidoras da anuência a normas e regras. Não somente as OIGs, como também as ONGs são cruciais para promover diferentes mecanismos de monitoramento dos Estados, fornecendo a coleta de dados, análises e disseminação de informações, que podem ser

feitos a partir de relatórios (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015). São as atividades realizadas pelas ONGs que nos propomos a discutir neste trabalho.

Diante disso, torna-se pertinente refletir e discutir sobre como a sociedade civil emerge nesse sentido de ir em direção a tomar causas muitas vezes negligenciadas pelo Estado, bem como avaliar como as ONGs de Direitos Humanos podem ser significativas agindo como meio para se cobrar uma aquiescência dos Estados com relação a normas, e de como a ONU também está se posicionando acerca do tema em questão - visto que esta também é uma organização internacional.

Para tanto, o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, buscamos fazer um apanhado geral sobre o significado de abuso e exploração sexual – nos dizeres da ONU – e esmiuçar sobre as possíveis causas da sua recorrência bem como das consequências negativas para a população alvo. Em seguida, concentramos a discussão a respeito de como a ONU vem se colocando diante desta situação: que medidas estão sendo tomadas, quais são suas responsabilidades com relação e entender como funciona o marco regulatório, a jurisdição adotada, os deveres os quais circundam uma operação de paz e porque estes continuam sendo ineficientes para cessar tais violações.

No segundo capítulo, nos debruçamos sob uma literatura teórica acerca do conceito de instituições internacionais e do cumprimento ou não cumprimento de normas que são dispostas num acordo – os conceitos de *compliance* e *enforcement*. A seguir, será abordado o tema da sociedade civil sob uma perspectiva também teórica, sua evolução ao longo dos anos até seu conceito mais recente, por assumir um caráter muito mais proativo, principalmente com relação a atuação das ONGs em geral e particularmente na luta pela defesa dos Direitos Humanos, tema que fecha este capítulo.

Por fim, no terceiro e último capítulo, serão discutidas as ações desempenhadas por quatro ONGs internacionais – *Save the Children*, Anistia Internacional, *Human Rights Watch* e *Refugees International*. Essas assumem um papel fundamental no que diz respeito a elaboração de relatórios, entrevistas com testemunhas, pesquisas em campo e de uma ação ‘corpo a corpo’ com a população que sofre de abuso e exploração sexual praticados por militares das operações de paz da ONU. É por meio do trabalho realizado por estas ONGs que podemos ir a fundo para tentar dirimir se estes estão sendo suficiente para pôr fim a cultura de poder enraizada nas missões de paz. As ONGs também realizam e avaliam as medidas adotadas pela ONU e de que maneira estas podem melhorar suas ações através de políticas as quais cada organização não-governamental julga ter um maior impacto positivo.

CAPÍTULO 1: AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O PROBLEMA DO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL

Antes de dar início a discussão sobre o conceito de abuso e exploração sexual, faz-se necessário explicar algumas definições preliminares sobre as operações de paz da ONU e o seu corpo de funcionários. As operações de paz da ONU (*peacekeeping operations*) consistem numa operação militar não combatente realizada por forças externas ao país em que ocorre a operação, com o intuito de monitorar e facilitar o alcance da trégua na região, para que as forças diplomáticas consigam estabelecer um acordo de paz (GRASSI, 2011). Ao longo do tempo, as operações de paz foram se tornando mais complexas conforme as dinâmicas da mudança no sistema internacional. O fim da Guerra Fria propiciou uma série de antagonismos que eclodiu em várias regiões do planeta. Portanto, “esse novo cenário deu ensejo a diversos conflitos de caráter étnicos, religiosos e culturais, os quais passaram a exigir maiores esforços da ONU para sua resolução, bem como uma nova concepção doutrinária e organizacional para as missões de paz” (FAGANELLO, 2003, p.65).

As operações, ao longo do tempo, perderam esse caráter tradicional, primordialmente militar, e passaram a ter um caráter multidimensional, fazendo com que a ONU agora use a expressão operações multidimensionais de manutenção da paz, reconhecendo que as atividades de manutenção da paz agora estão entrelaçadas com esforços que são considerados como construção da paz (*peacebuilding*) facilitando o processo político, protegendo civis, ajudando no desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes; apoiando a organização de eleições, protegendo e promovendo os direitos humanos e ajudando a restaurar o estado de direito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Os agentes de paz (*peacekeepers*) são os militares cedidos pelos países fornecedores, uma vez que a ONU não possui seus próprios militares. Também são conhecidos como capacetes azuis (*blue helmets*) em alusão aos capacetes e boinas azuis utilizados por todos os militares enquanto agentes da ONU, independentemente de seu país de origem (GRASSI, 2011). Enquanto servem às Nações Unidas, os membros dos contingentes nacionais ainda permanecem membros das Forças Armadas do Estado do qual são nacionais. No entanto, para que o mandato e as diretrizes operacionais possam ser cumpridos, é transferida para as Nações Unidas e incumbida ao Secretário-Geral a “autoridade operacional” sobre a tropa (FAGANELLO, 2003).

Tais agentes de paz estão diretamente subordinados ao comandante (*force commander*), por ser ele a maior autoridade militar das Nações Unidas no local, devendo coordenar as missões realizadas por seus agentes. Outra autoridade local é o representante especial (*special representative*), que é a maior autoridade do corpo político-diplomático da ONU no país anfitrião (GRASSI, 2011).

Além dos militares, embora estes continuem a ser a espinha dorsal da maioria das operações de manutenção da paz, agora compõem uma *peacekeeping operation*: administradores, economistas, policiais, peritos legais, especialistas em desminagem, observadores eleitorais, monitores de direitos humanos, especialistas em assuntos civis e governança, trabalhadores humanitários e especialistas em comunicação e informação pública¹ (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2018).

Depois de conhecido os principais atores das operações de paz, a subseção a seguir irá discutir – a partir da definição adotada pela ONU – o que é considerado abuso e exploração sexual, haja vista a eclosão de diversos casos de abuso e exploração sexual serem denunciados na mídia internacional no início do século XXI.

1.2 Definição de abuso e exploração sexual

Casos de abuso e exploração sexual não constituem um fenômeno recente. Desde o começo da história de guerras entre Estados, constata-se que, sobretudo mulheres e crianças, foram e continuam sendo as principais vítimas desse tipo de violência. A situação é ainda mais grave quando os atos são cometidos por tropas de manutenção de paz (*peacekeeping troops*) as quais se encontram ali para auxiliar e prestar assistência à população local.

Uma das primeiras operações conhecidas por casos de violência sexual e assédio à mulheres locais foi a Operação das Nações Unidas no Camboja 1992-1993 (OLSSON, 2009) e na Somália em 1992 (KENT, 2007). Desde então, surgiram relatos relacionados a operações no Kosovo, na Serra Leoa, na Libéria, na Costa do Marfim, no Haiti, no Sudão do Sul, na República Democrática do Congo e Burundi (NORDAS, RUSTAD, 2013).

Fontoura (2009) destaca que um nível de atenção mais sério para a questão de

¹ United Nations Peacekeeping, 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>>
Acesso em: 13 de agosto de 2018

abuso e exploração sexual nos círculos político e acadêmico aumentaram com o tempo, por meio da Resolução 1325 sobre Mulheres, Paz, e Segurança sendo aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU em 2000 e, principalmente, após o relatório do Secretário-Geral de abril de 2004, do documento do *Office of Internal Oversight Services* (OIOS) sobre a MONUC, de janeiro de 2005 e do Relatório Zeid – os quais serão discutidos ainda neste capítulo (FONTOURA, 2009). No relatório pode-se encontrar um detalhamento das alegações de abuso sexual por parte das forças de paz no Congo, incluindo a oferta de pequenas quantidades de dinheiro ou comida a mulheres e meninas em troca de favores sexuais - por vezes forçados. Além disso, o relatório revelou como os comandantes estavam obstruindo ativamente as investigações (NORDAS, RUSTAD, 2013).

Em outubro de 2003, através do documento publicado pela Organização das Nações Unidas intitulado “*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*”, definiu-se exploração sexual por “qualquer ato real ou tentativa de uma posição de vulnerabilidade, poder diferencial ou confiança, para fins sexuais, incluindo - mas não limitado a - lucrar monetariamente, socialmente ou politicamente com a exploração sexual de outra pessoa”. Já por abuso sexual, o documento destaca que se constitui de uma “intrusão física real ou ameaçada de natureza sexual, seja pela força ou sob condições iguais ou coercitivas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Fontoura (2009) explica que o entendimento tradicional de abuso e exploração sexual se limita, respectivamente, ao estupro e à exploração de prostitutas. Porém a “realidade da violência sexual em situações de conflito e nas OPs delas decorrentes esconde inúmeras outras relações entre militares ou funcionários civis internacionais e mulheres locais que caminham entre o “consentido” e o “não-consentido”, tornando sua conceituação uma tarefa mais complexa” (p.21).

O documento da ONU ainda ressalta que a troca de dinheiro, emprego, sexo, bens ou serviços por sexo, incluindo favores sexuais ou outras formas de humilhação, são proibidas. Isso decorre do fato da assimetria de poder existente entre o *staff* das Nações Unidas tirar a capacidade de uma escolha livre de forma consentida² (ORGANIZAÇÃO

² Organização das Nações Unidas. Secretariado. “**Special Measure for protection from sexual exploitation and abuse**”, Secretary-General’s Bulletin. Documento das Nações Unidas No. ST/SGB/2003/13, 09/10/2003.

DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003). Para dar conta destas sutilezas, o conceito utilizado pelas Nações Unidas é essencialmente mais abrangente, uma vez que todas estas relações, ainda que com configurações distintas, são permeadas por assimetrias de poder e de recursos, e estabelecem prejuízos a médio e longo-prazo às mulheres e meninas locais (FONTOURA, 2009, p.22). Porém, antes de nos concentrarmos nas consequências negativas decorridas dos abusos, é importante discutirmos quais os tipos mais frequentes e seus principais perpetradores.

1.3 Tipos de abuso e exploração sexual e os principais perpetradores

Um estudo de 2006 realizado na Libéria pela *Save the Children* descobriu que uma alta proporção de meninas, tanto nos campos quanto nas comunidades, estava envolvida na "venda de sexo". As garotas, com idades entre 8 e 18 anos, foram identificadas pela prática regular da prostituição. Funcionários de acampamento, trabalhadores humanitários, empresários, pacificadores, funcionários do governo e até professores foram citados com frequência (SAVE THE CHILDREN, 2007).

A *Save the Children* (2008) também identificou os vários tipos de abusos e explorações cometidos contra crianças, dos quais:

- Sexo comercial, para alimentos e outros itens não monetários ou serviços;
- Sexo forçado, quando um adulto força fisicamente uma criança ao sexo;
- Abuso sexual verbal, no qual o adulto diz palavras indecentes para uma criança;
- Prostituição infantil, na qual um adulto paga para fazer sexo com uma criança;
- Pornografia infantil, em que uma criança é filmada ou fotografada realizando atos sexuais;
- Escravidão sexual, em que uma criança é forçada a fazer sexo com um adulto por outra pessoa que recebe pagamento;
- Agressão sexual, em que o adulto toca uma criança de maneira sexual;
- Tráfico de crianças ligada ao comércio de exploração sexual, onde a criança é transportada para fins de exploração infantil e/ou escravidão sexual.

A *Save the Children* apurou que os casos de abuso e exploração sexual estão presentes num número bastante significativo. Ao realizar o trabalho de campo, foi perguntado aos participantes que indicassem o número de incidentes de diferentes tipos de abuso envolvendo *peacekeepers* e trabalhadores humanitários que eles recordam ter acontecido em suas respectivas comunidades. Destes, quase dois terços dos participantes relembrou incidentes de abuso sexual verbal (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Um estudo de campo da ONG também constatou que crianças já vulneráveis estão particularmente em maior risco de abuso e exploração sexual por pacificadores e assistentes humanitários. Estas incluem órfãos e filhos separados dos pais; aqueles de famílias especialmente pobres; crianças que sofrem discriminação; crianças deslocadas de suas comunidades de origem e crianças de famílias que dependem da assistência humanitária (SAVE THE CHILDREN, 2003).

Isso ocorre porque sem os pais, as crianças ficam suscetíveis a usar sexo transacional como meio de sobrevivência. Muitos estão vivendo e trabalhando na rua e não são registradas para assistência humanitária e outros serviços básicos. Nesse sentido, a presença dos pais é extremamente importante para fornecer ajuda adequada em casos de abuso, pois é a partir da ajuda destes que se busca reparação, visto que os perpetradores de abuso buscam crianças órfãs, uma vez que são as menos propensas a procurarem as autoridades (SAVE THE CHILDREN, 2003).

Embora o foco deste trabalho seja o de avaliar as práticas ilegais cometidas por capacetes azuis em missão, como foi visto, estes não são os únicos perpetradores de abuso e exploração sexual contra a população civil. Porém, tendo ainda como base o relatório “*No one to Turn to*” foi observado que, de fato, tropas associadas ao DPKO foram identificadas como a maioria dos abusadores, além de serem uma fonte específica de abusos nos locais pesquisados, mesmo até em áreas com diferentes representações da comunidade internacional (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Além disso, alegações oficiais da ONU (relatórios que são emitidos uma vez ao ano pela organização) mostram que existe uma maior incidência em alegações contra as forças de paz (*peacekeepers*) do que qualquer outro pessoal. A *Save the Children* acredita que embora isso possa ser uma indicação verdadeira de conduta associada às forças militares, também pode refletir os esforços particulares investidos pelo DPKO em monitorar e relatar os abusos associados a seu próprio pessoal (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Por outro lado, apesar de o trabalho da ONG não ter sido o de explorar as razões pelas quais a maior incidência seja representada pelo DPKO, ela cita alguns fatores - os quais explicam tal incidência - a partir de seu trabalho de campo. Tal ação é recorrente pois os *peacekeepers* são capazes de exercer influência sobre as comunidades locais que atendem, especialmente com crianças e jovens. Isto acontece, em grande parte, devido ao fato de que eles estão armados e fornecem segurança física necessária dentro de um contexto atual de extrema fragilidade. Além disso, as forças de manutenção da paz contêm um número significativo de militares com atitudes discriminatórias em relação às mulheres (Ibidem, 2008). O tópico seguinte abordará com mais detalhes o porquê de tais ações ainda ocorrerem e quais fatores explicam a não abolição de casos de AES.

1.4 A recorrência do problema

Como discutido anteriormente, é sabido que este é um problema que não se restringe apenas aos *peacekeepers* em missão. Porém, ainda sim, pouquíssimos dados são divulgados de forma substancial. Poucas agências e ONGs trabalham para colher dados e informações por conta própria, e menos ainda desses dados obtidos chegam a ser disponíveis publicamente. Além disso, uma grande parte da informação sobre a violência sexual em contextos de assistência humanitária não é detalhada suficientemente para se tirar conclusões concretas (SAVE THE CHILDREN, 2007).

O que pode se perceber é que, de fato, a vulnerabilidade em que se encontra a população é um dos fatores que explica a prevalência desses casos. Segundo Fontoura (2009) a recorrência de casos de abuso e exploração sexual se dá por conta de um contexto similar nos quais são encontradas as operações de paz: sociedades devastadas pela guerra e pela pobreza, em que um grande número de refugiados são meninas e mulheres que lutam por sua sobrevivência. Aliado a isso, Fontoura destaca que “existem sistemas judiciários e policiais fracos ou que são até mesmo ausentes, existência das imunidades de militares e civis da ONU, à limitação, por parte da Organização, de respostas punitivas adequadas, e, principalmente, à disparidade de poder e de recursos entre os habitantes locais e os participantes das missões” (FONTOURA, 2009, p.158).

A questão de gênero também ocupa espaço importante ao explicar a perpetuação de tais casos. Higate (2007) chama atenção às práticas de abuso sexuais sendo enquadradas como um resultado do que ele chama de “masculinidade militarizada”.

Segundo o autor, esse conceito pode se aproximar de uma tautologia através da fixação de uma aparentemente homogênea identidade de gênero do “capacete azul”. Tal fato faz com que os casos sejam taxados por “comuns” e, por vezes, minimizados (HIGATE, 2007).

Com pensamento semelhante, Defeis (2008) aponta que há uma “cultura masculina” que parece incentivar a ocorrência de exploração e abuso sexual. Essa cultura masculina permite a existência de um “muro de silêncio” em ambientes tradicionalmente dominados por homens, como departamentos de polícia e forças armadas, formando um vínculo que protege os membros das acusações internas. Também acontece de casos de abuso e exploração não serem denunciados para proteger a reputação dos *peacekeepers*. Assim, casos de abuso sexual são frequentemente ignorados.

Além disso, Allison (2007 *apud* FONTOURA, 2009), acredita que a existência do estupro em diferentes épocas e culturas se explica pelo fato de que tal violência, a despeito da inexistência de consenso sobre suas causas concretas, e das especificidades de cada conflito, representa uma agressão que encontra espaço em períodos de guerra (quando a violência é sancionada pelo Estado ou “permitida” por sua ausência) e que reafirma a construção da masculinidade do homem – base da identidade masculina como soldado ou guerreiro.

Ser um “homem de verdade” na zona de guerra pode implicar a supressão de sentimentos de insegurança, delicadeza e características que são comumente consideradas femininas. Uma combinação desses processos pode tornar mais fácil para os homens cometer violência sexual em situações de guerra. Sendo assim, o uso da violência sexual em tempos de guerra pode, assim, ser percebido como uma forma de reafirmar hierarquias patriarcais entre homens e mulheres. O propósito estratégico do uso da violência sexual é manifestar a identidade masculina militarista do perpetrador masculino (SKJELSBÆK, 2001).

Ainda que o abuso e à exploração sexual de mulheres em conflitos seja uma prática recorrente, esta vergonhosa situação se agrava mais ainda quando os supostos mantenedores da paz e segurança são os próprios violadores. Troca de sexo por dinheiro, comida ou emprego; escravidão sexual; estupro e tráfico humano são apenas alguns exemplos de AES cometidos por *peacekeepers* em diversos países, tais como Bósnia, Congo, Haiti, Serra Leoa e Somália (Kent, 2007; Grady, 2010 *apud* ALVES, 2013).

Esse alto nível de abuso sexual sugerido no trabalho de campo é corroborado por achados semelhantes de outras fontes. Na Libéria, em 2006, a *Save the Children* UK

relatou altos níveis de abuso de meninas, algumas com apenas oito anos. No ano de 2004 foi relatado que na República Democrática do Congo (RDC) muitas meninas e mulheres trocaram sexo por alimentos e outros itens com *peacekeepers* como uma tática de sobrevivência (SAVE THE CHILDREN, 2008).

A questão alimentar desempenha, de fato, um papel significativo na recorrência de casos de abuso e exploração sexual. Segundo relatório da *Save the Children*, crianças liberianas revelaram que por conta da falta de suprimentos alimentares no final do mês, sentiram-se obrigadas a buscar por meios alternativos suplementar a família. Uma jovem revelou que precisou “fazer coisas que não deveria fazer com homens” para obter comida e/ou dinheiro (SAVE THE CHILDREN, 2007). É por medo de perder essa assistência material que muitas das crianças que trocam sexo por comida não estão dispostas a pôr em risco essa tática de sobrevivência denunciando os abusadores (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Através de uma pesquisa de campo de Paul Higate na República Democrática do Congo, foi descoberto que crianças de 12 e 13 anos estavam envolvidas em prostituição com capacetes azuis. Destas, pelo menos dois terços estavam pagando suas mensalidades escolares com o dinheiro ganho ao dormir com *peacekeepers*. Além disso, dois *peacekeepers* afirmaram que o consentimento das meninas, era algo visto como “respeitoso” pela cultura local. Essa situação corrobora que os mantenedores da paz estão próximos de mulheres locais que desejam trocar sexo por dinheiro ou bens, reafirmando, mais uma vez, as relações de poder existentes. (HIGATE, 2007).

Durante uma visita também feita pelo príncipe Zeid a RDC e a Bunia em 2004, ele identificou que a exploração e abuso sexual eram generalizados, envolvendo pessoal civil e uniformizado, destacando “a inadequação das medidas em vigor para abordar o problema nas operações de manutenção da paz”. Em seu relatório, também ficou expressa a realidade da prostituição na República Democrática do Congo. O autor observou que a exploração sexual no país envolvia principalmente a troca de sexo por dinheiro, comida ou empregos. Algumas moças com quem o autor conversou falou de “estupro disfarçado de prostituição”, em que elas disseram que foram violadas e dado dinheiro ou comida depois para dar ao estupro a aparência de uma transação consensual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

A prostituição em tais ambientes torna-se, muitas vezes, uma fonte de renda para algumas meninas e mulheres que se envolvem voluntariamente por constituir uma fonte de renda e que acreditam ser a única maneira de sobreviver à pobreza, ao status

extremamente baixo dado a mulheres e meninas e às oportunidades econômicas limitadas que lhes são oferecidas. Na investigação das Nações Unidas em Bunia, oficiais enviados para a área relataram que algumas das meninas que eles tentaram entrevistar se recusaram a cooperar com os investigadores por preocupação de que investigações bem-sucedidas eliminasse o que elas descreveram como sua “única fonte de renda” (NDULO, 2009).

Como visto, casos de prostituição aumentam consideravelmente durante a instalação de missões de paz. Durante a missão da ONU no Camboja em 1992 e 1993, o número de prostitutas aumentou de 6.000 para 25.000, e isso incluiu também um aumento no número de prostitutas infantis. Em 2003 três *peacekeepers* de diferentes nacionalidades - italiano, dinamarquês e eslovaco - foram expulsos da Eritreia em incidentes separados por ter mantido relação sexual com menores. No ano 2000, tropas americanas e militares jordanianos, paquistaneses e alemães associados à missão de manutenção da paz na Bósnia e Herzegovina, foram investigados por tráfico de mulheres jovens (SAVE THE CHILDREN, 2007).

Como citado por Fontoura (2009) no início do tópico, a falta de serviços jurídicos eficazes é outra grande barreira à denúncia de abuso. Muitas comunidades enfrentando crises humanitárias enfrentam falta de policiamento eficaz e serviços judiciais em que os casos de abuso podem ser relatados. Durante épocas de conflito, alguns serviços governamentais não estão disponíveis em territórios controlados pelos rebeldes. Em outros casos, a polícia tem sido citada como totalmente ineficaz em receber relatórios. Tal realidade acaba propiciando um ambiente descrente em respostas e melhorias, fazendo com que casos que são relatados e não recebem resposta desencorajem outras pessoas a denunciarem (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Essa perpetuação de casos de abusos e exploração sexual pode ser explicada por tais fatores acima elencados, como também trazem consequências sérias para mulheres e crianças, principalmente no que diz respeito à saúde e ao preconceito presente nas sociedades em que vivem, assunto que será melhor abordado no tópico seguinte.

1.5 Consequências negativas: saúde e estigmas sociais

Crianças que foram vítimas de violência sexual muitas vezes ficam com ferimentos físicos sérios, que podem ser particularmente graves porque seus corpos ainda não estão totalmente desenvolvidos. Elas ainda possuem alto risco de contrair infecções

sexualmente transmissíveis (ISTs), incluindo sífilis, gonorreia e HIV³ (SAVE THE CHILDREN, 2018).

A probabilidade de transmissão do HIV e de outras doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) aumenta muito em sexo com violência e qualquer sexo em que uma mulher ou menina é ferida. Médicos e outros profissionais de saúde entrevistados pela *Human Rights Watch* relataram uma alta prevalência de DSTs entre as vítimas - como no conflito armado em Serra Leoa, bem como em outros conflitos armados - serviu como vetor de doenças sexualmente transmissíveis (HUMAN RIGHTS WATCH, 2003).

Ademais, ocorrem casos de gravidez forçada/indesejada e, conseqüentemente, altas taxas de mortalidade materna e infantil devido à falta de infraestrutura e cuidados de saúde. Meninas grávidas jovens pode vir a enfrentar problemas de saúde a longo prazo. Bebês nascidos como resultado da violação/exploração enfrentam também um alto risco de ser abandonado ou negligenciado (SAVE THE CHILDREN, 2007). Nesse sentido, altas taxas de gravidez foram observadas, forçando muitas crianças a abandonarem a escola (SAVE THE CHILDREN, 2003).

Outra consequência é o abandono dos “*peacekeepers babies*” crianças abandonadas pelo pessoal de manutenção da paz (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). Estima-se que 24.500 bebês foram gerados por mantenedores da paz no Camboja e 6.600 crianças foram geradas por soldados de manutenção da paz que servem na missão das Nações Unidas na Libéria (NDULO, 2009).

Segundo um relatório da *Human Rights Watch* em Serra Leoa, os profissionais de saúde observaram altas taxas de gravidez entre as meninas jovens com prováveis doenças resultante, lesões, e, em alguns casos, levou até a morte, devido a complicações relacionadas à gravidez. A saúde de bebês nascidos de meninas estupradas também se torna vulnerável, pois as meninas geralmente não têm ninguém para ensiná-las habilidades de maternidade, contribuindo para altos índices de mortalidade infantil⁴ (HUMAN RIGHTS WATCH, 2003).

Em um esforço para proteger seus filhos ou como meio de sobrevivência, os pais podem ser mais propensos a impor práticas tradicionais prejudiciais aos seus filhos durante conflito ou desastre. Os casamentos precoces aumentam quando as famílias não

³ Save The Children. **Global Child Protection**, 2018

⁴ Human Rights Watch. **We will kill you if you cry: Sexual Violence in the Sierra Leone conflict**, v.15, n.1, 2003.

conseguem necessidades básicas de seus filhos ou quando elas sentem que é mais seguro para as moças estarem casadas. Na população afetada pelo conflito de Darfur, no Sudão, existem indicações de que a mutilação genital feminina está aumentando, pois, as famílias acreditam que tal prática pode proteger suas meninas da violência sexual (SAVE THE CHILDREN, 2007). Além disso, muitas famílias também dependem do gado que recebem como dote em troca do casamento de suas filhas, constituindo assim uma parte importante do tecido social econômico de certas sociedades tradicionais, as quais preferem omitir os casos devido ao impacto econômico que pode ter sobre sua família (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Muitas não denunciam os casos sofridos por medo da estigmatização, deixando de falar por medo de sofrer discriminação. Uma menina do Sudão do Sul relatou a *Save The Children* que “a razão pela qual a maioria das meninas não confia em relatar é que a mensagem vai direto para a comunidade que ela não é mais uma garota e ninguém vai se casar ou querer ficar com ela. Então ela fica quieta”. A retaliação pelo abusador e até pela família também são exemplos da ausência de denúncias em casos de abuso e exploração sexual de crianças (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Mulheres solteiras que foram estupradas geralmente não são mais vistas como potenciais esposas devido a existência de fortes pensamentos patriarcais que estão inseridos em suas culturas. Além disso, podem ser evitadas e desprezadas por membros da família e não ter onde procurar apoio. Essa situação faz com que as mulheres recorram à prostituição ou vivam de formas extremamente degradante (MULLINS, 2009). Esse sentimento de vergonha e culpa, assim como os tabus culturalmente impostos, contribuem para manter silenciosas as vítimas desse crime, aliado a que poucos também estão dispostos a investigar como esse crime afeta as vítimas (SKJELSBÆK, 2001).

Para se entender o espaço em que se inserem os capacetes azuis e como funcionam as operações de paz, o próximo tópico irá discutir os marcos regulatórios e regras de conduta que envolvem uma operação de paz da ONU.

1.6 Marco regulatório e Regras de conduta das Operações de Paz

Antes de analisar os documentos normativos pertinentes às operações de paz, é preciso elucidar que devido à ausência de uma estrutura militar permanente para o funcionamento de tal instrumento, a organização recorre aos recursos materiais, financeiros e humanos dos seus países membros para que a atividade possa ser empregada para a solução de conflitos. Portanto, fica a critério dos Estados disponibilizarem os recursos requeridos pelas Nações Unidas. Contudo, para que essa “parceria” funcione adequadamente, alguns documentos normativos são estabelecidos entre os países e a organização em que são especificados os pormenores dessa relação (REBELO, 2011).

Assim que uma operação de manutenção da paz é autorizada pelo Conselho de Segurança, o Secretário-Geral procurará firmar um *Status of forces Agreement* (SOFA) entre as Nações Unidas e o país anfitrião, regulando a presença da Organização no terreno. O SOFA tem como objetivo o de estabelecer os direitos e deveres das forças militares e do pessoal da OP no país anfitrião. Dentre as principais previsões constantes do SOFA, estão: “o status da operação e de seus membros; a responsabilidade criminal e civil, bem como a jurisdição a que serão submetidos os membros da missão de paz; forma de resolução de conflitos e litígios; proteção do pessoal das Nações Unidas” (FAGANELLO, 2013, p.53).

No SOFA, o Estado anfitrião reconhece que o país que contribuirá com tropas terá jurisdição criminal e disciplinar exclusiva sobre todos os militares do seu contingente em atuação no país estrangeiro. Assim, as leis locais não possuem legitimidade para julgar militares, mesmo que esses sejam flagrados cometendo algum ato considerado criminoso pela legislação local (REBELO, 2011).

O *Memorandum of Understanding* (MOU) é o contrato firmado entre as Nações Unidas e o TCC sobre às especificidades de determinada missão de paz (FAGANELLO, 2013). Ele aborda, principalmente, acerca das questões pertinentes aos aspectos administrativos e logísticos da relação entre esses atores. Além disso, “o documento contém regras de conduta a serem seguidas pelos capacetes azuis e o compromisso dos TCCs de exercerem sua jurisdição sobre aqueles que forem responsabilizados por ações criminosas” (Ibidem, 2013, p. 54).

As *rules of engagement* (ROE) - documento anexo ao MOU - fornece autoridade para o uso da força e explica políticas, princípios, procedimentos e responsabilidades relacionados ao uso da força. Para cada missão, regras específicas de engajamento são

elaboradas, obedecendo os propósitos da carta da ONU, os princípios do Direito Internacional e o mandato do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2018).

De forma resumida, a resolução do CSNU instituirá a missão de paz e estipular o mandato a ser cumprido pelos *peacekeepers*. O SOFA, por sua vez, vai então regular a presença das Nações Unidas no país anfitrião, informando os direitos e deveres das forças militares e do pessoal envolvido na *peacekeeping operation*. Em seguida, o MOU firmado entre a Organização e o TCC tratará da parte logística, inventariando os equipamentos a serem utilizados e estipulando a forma de pagamento dos *peacekeepers*. Por fim, as ROE se encarregarão de estabelecer os parâmetros e limites para o emprego da força pelos militares e policiais no cumprimento do mandato (FAGANELLO, 2013, p.56).

Com o propósito de se fazer cumprir as funções e uma atuação mais profissional dos *peacekeepers*, foram criados os *We are United Nations Peacekeepers personnel* e o *Ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets*, sendo o primeiro documento aplicado a todas as categorias de funcionários e o último apenas aos militares. O primeiro destaca a importância de manter o mais alto padrão de integridade e conduta, em conformidade com o Direito Internacional Humanitário e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Já o segundo documento elenca dez regras, as quais:

“1) Vista, pense, fale, aja e se comporte de maneira condizente com a dignidade de um cuidadoso, atencioso, maduro, respeitado e confiável soldado, exibindo a mais alta integridade e imparcialidade. Ter orgulho em sua posição como guardião da paz e não abuse da sua autoridade. 2) Respeite a lei da terra do hospedeiro país, sua cultura local, tradições, costumes e práticas. 3) Tratar os habitantes do país de acolhimento com respeito, cortesia e consideração. Nem solicitar nem aceitar qualquer recompensa material, honra ou presente. 4) Não pratique atos imorais de natureza sexual, abuso ou exploração física ou psicológica sobre a população local ou pessoal das Nações Unidas, especialmente mulheres e crianças. 5) Respeitar os direitos humanos de todos. Apoiar e ajudar os enfermos, doentes e fracos. 6) Cuidar adequadamente de todo dinheiro, veículos, equipamentos e propriedade atribuída a Nações Unidas e não os negociar para buscar benefícios pessoais. 7) Mostrar cortesia militar e pagar os cumprimentos apropriados a todos os membros da missão, incluindo outros contingentes das Nações Unidas, independentemente de seu credo, sexo, posição ou origem. 8) Mostrar respeito e promover o meio ambiente, incluindo a flora e a fauna, país anfitrião. 9) Não se envolver em consumo excessivo de álcool ou tráfico de drogas. 10) Exercer a máxima discrição no tratamento de informações confidenciais e questões de negócios oficiais que possam colocar vidas em perigo ou sujar a imagem das Nações Unidas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Os *peacekeepers* e outros agentes do corpo de funcionários de uma operação de paz gozam de imunidades e jurisdições também especificadas em documentos da ONU, conforme sua categoria. Na subseção a seguir, iremos analisar de que maneira isso pode trazer limitações de ações por parte da ONU.

1.7 Jurisdição: as imunidades e impunidades dos capacetes azuis

Foi visto no tópico acima as diretrizes a respeito dos marcos regulatórios e regras de conduta que existem entre as Nações Unidas e os TCCs. Se por um lado os documentos salvaguardam a jurisdição do Estado contribuinte sobre os seus nacionais e, com isso, garantem que os países contribuirão com tropas, por outro eles impedem que a ONU e o país anfitrião recorram a medidas punitivas contra os militares acusados de atos de violência sexual (REBELO, 2011).

Isso se explica porque, embora a ONU tenha o comando operacional do pessoal de manutenção da paz, no fim das contas o Estado remetente que mantém a jurisdição disciplinar sobre seus próprios mantenedores da paz, militares ou civis. Isto é baseado no princípio legal internacional fundamental da soberania do Estado. Assim, a ONU tem responsabilidade pela conduta, o que significa emitir códigos de conduta, regras e boletins e tropas de treinamento (O'BRIEN, 2004).

As tropas devem ser responsabilizadas por estes códigos e padrões de comportamento, mas a disciplina é da responsabilidade do Estado remetente e não de responsabilidade da ONU (Ibidem, 2004). A ONU fica, portanto, limitada no que pode fazer quando um soldado se envolve em abuso ou exploração sexual. Pode ordenar a suspensão ou, na pior das hipóteses, o repatriamento para o Estado de origem para aqueles considerados culpados de abuso sexual ou exploração sexual (NDULO, 2009).

Há diferentes formas de jurisdição conforme a categoria do quadro de funcionários de uma missão. O *peacekeeping personnel*, conhecido como o *staff* das Nações Unidas, voluntários e peritos em missão, gozam de imunidade quanto a processos legais referentes a palavras escritas ou faladas e atos cometidos no desempenho de sua função. Entretanto, no que tange a crimes cometidos no território do país anfitrião, disputas e reivindicações de natureza civil não relacionadas às funções oficiais, esses *peacekeepers* sujeitam-se à jurisdição do Estado hospedeiro (FAGANELLO, 2013).

Diferentemente da categoria descrita acima, o *peacekeeping troops*, ou seja, os

capacetes azuis, não constam da Convenção Geral, e sim do SOFA. No tocante aos crimes praticados pelos capacetes azuis no território do país anfitrião, é conferida exclusividade de jurisdição ao país do qual o militar é nacional. Desse modo, atos de exploração e abuso sexual considerados crimes segundo as leis do Estado hospedeiro só poderão ser julgados no país do qual o militar é nacional (FAGANELLO, 2013).

Ressalta-se, contudo, que, no caso de sua conduta não constituir crime perante seu ordenamento jurídico pátrio, deverá ser repatriado para que em seu país seja assim submetido a sanções disciplinares em virtude da falta grave cometida (Ibidem, 2013). Com relação à imunidade, os militares gozam de imunidade funcional, e não total. Isso significa que o indivíduo está protegido do processo legal com relação apenas a ações que forem levado a cabo durante o cumprimento de seus deveres. Estupro e abuso de menores não se encaixariam, portanto, nesta categoria. Estes crimes seriam, teoricamente, passíveis de processos legais. Mas a definição sobre se o contexto em que se dá o ato é durante o trabalho ou fora deste fica a cargo do *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG), que é o chefe da missão (FONTOURA, 2009).

Por mais que várias investigações tenham sido denunciadas contra *peacekeepers*, permanece uma cultura de impunidade. Em grande parte, isso se deve ao fato de que o ambiente no qual atuam não é controlado, fazendo com que ajam sem serem punidos. Além disso, muitas vezes os comandantes das tropas também estão envolvidos nestas práticas, aumentando ainda mais o ambiente de permissividade. Mesmo que os comandantes tenham conhecimento da prática de AES por parte de suas tropas, eles acabam por priorizar sua reputação em detrimento do bem-estar da população local (REBELO, 2011).

Outra dificuldade com relação à impunidade, é o fato de que os TCCs possuem um histórico ruim no que tange a responsabilização de sua equipe por tais violações. Muitas vezes, os perpetradores são enviados para casa e nenhuma ação adicional é tomada pelo país de origem, tornando impossível que as vítimas determinem qual punição foi imposta. Embora o SOFA exija que o Secretário-Geral “obtenha garantias formais de um TCC de que exercerá jurisdição com relação aos crimes (ou ofensas) cometidos na área da missão”, na prática essas garantias não foram solicitadas (DEFEIS, 2008).

Mas ainda que a justiça seja feita no país de origem, nem a vítima, tampouco a população do país-hospedeiro, tomam conhecimento das punições aplicadas, o que continua a reforçar a sensação de que a ONU é conivente com tais práticas (FONTOURA, 2009).

1.8 Medidas implementadas pela ONU até os dias atuais

Durante muito tempo a grande mídia internacional associou positivamente as atividades realizadas pelos “capacetes azuis”, divulgando imagens nas quais eles aparecem distribuindo comida, desarmando milícias e interagindo com a população local. Contudo, mais especificamente depois que imagens de soldados da operação de paz na Somália - cometendo atos de violência sexual - foram veiculadas nos meios de comunicação, o assunto ganhou maior visibilidade (REBELO, 2011).

Apesar do conhecimento dos casos ocorridos em Camboja e na Somália entre os anos de 1992 e 1993, apenas no ano de 1996 que a ONU se pronunciou sobre o assunto. Por meio de um relatório escrito por Graça Machel, intitulado “Promoção e Proteção dos Direitos da Criança: Impacto em conflitos armados”, Machel revela a situação caótica e degradante das crianças após conflitos armados, denunciando que em Moçambique a chegada de forças de paz estava associada a um rápido aumento da prostituição infantil (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Já no ano 2000, o Conselho de Segurança publica a resolução 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança, na qual incentiva todos os atores a aumentar a participação das mulheres e incorporar as perspectivas de gênero em todos os esforços de paz e segurança das Nações Unidas. Apela também a todas as partes em conflito para que tomem medidas especiais para proteger as mulheres e jovens da violência baseada no gênero, particularmente a violação e outras formas de abuso sexual, em situações de conflito armado. A resolução fornece vários mandatos operacionais importantes, com implicações para os Estados Membros e as entidades do sistema das Nações Unidas⁵ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Em fevereiro de 2002, a pauta sobre abuso e exploração sexual toma proporções maiores com a divulgação de um relatório conjunto entre o ACNUR e a Save The Children, intitulado “Violência sexual e exploração: a experiência de crianças refugiadas na Guiné, Libéria e Serra Leoa”. Nele são denunciados casos de abuso e exploração sexual de crianças por troca de dinheiro e/ou comida e prostituição - não apenas por

⁵Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>> Acesso em: 20 de agosto de 2018.

capacetes azuis, como também por *staff* de agências internacionais humanitárias⁶. Em outubro de 2002, uma investigação foi conduzida pelo OIOS, a fim de verificar a suposta exploração sexual de crianças refugiadas por agências humanitárias e forças de paz da ONU na África Ocidental.

Entretanto, a alegação de tais casos não foi confirmada pela investigação, afirmando em nota que a alegação da existência de uma exploração sexual generalizada retratada no relatório é “baseada em pouca ou nenhuma evidência, prejudicando injustamente a reputação e credibilidade da maioria dos trabalhadores humanitários e pessoal das Nações Unidas”. No entanto, o OIOS confirma fortemente que a questão da exploração sexual é significativa - não apenas na África Ocidental, como a investigação descobriu -, mas onde quer que os refugiados se encontrem em circunstâncias igualmente desesperadoras⁷ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Por fim, o OIOS destaca 17 recomendações para ajudar o ACNUR e seus parceiros a abordar essa questão além de acompanhar os casos em que as organizações relevantes empregam funcionários que têm usado sua posição para fins de exploração. A partir destas recomendações, é criado em março de 2002, o Grupo de Trabalho do Comitê Permanente Interagencial (IASC) sobre Proteção contra Exploração Sexual e Abuso de Crises Humanitárias. O IASC, que é composto por organizações não-governamentais e da ONU, desenvolveu um conjunto de seis princípios fundamentais para refletir o compromisso de seus membros de fortalecer e melhorar a proteção e o atendimento de mulheres e crianças em situações de crise e conflito humanitário.

Tomando como base o relatório da OIOS na investigação de exploração sexual na África Ocidental, a Assembleia Geral da ONU em maio de 2003, afirmou que

“condena qualquer exploração de refugiados e pessoas deslocadas internamente, em especial a exploração sexual, e solicita que os responsáveis por esses atos deploráveis seja levado à justiça; salienta a necessidade de criar um ambiente sem exploração sexual e abuso em crises humanitárias, integrando a prevenção e a resposta à exploração e abuso sexual nas funções de proteção e assistência de todo o pessoal

⁶ ACNUR e Save the Children UK. “Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone”. 22 October - 30 de November de 2001.

⁷ O documento ainda reporta que a investigação foi feita por uma equipe de oito países, composta por investigadores profissionais, advogados, especialistas em proteção de refugiados e direitos humanos, tradutores e um especialista em trauma pediátrico. A equipe de investigação conduziu suas operações entre fevereiro e julho de 2002. Apesar de semanas de esforços, as reportagens relatadas pelos consultores não puderam ser comprovadas, pois as informações eram vagas e gerais. As poucas fontes que poderiam ser rastreadas estavam principalmente relacionando histórias de “terceira mão” e de eventos os quais os entrevistados não haviam testemunhado.

humanitário e de manutenção da paz⁸” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Em outubro de 2003, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, por meio do boletim “*Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*⁹” especifica os tipos de abusos e exploração sexual claramente proibidos pela organização, além de definir o conceito de abuso e exploração sexual - já vistos no início deste capítulo. O boletim destaca ainda que o chefe da missão ou do departamento (*Head of Department, Office or Mission*) será o responsável por manter um ambiente que impeça a exploração e abuso sexual, bem como tomará as medidas adequadas para cumprir este fim. Ele também deve indicar um funcionário de alto nível para servir como um “*focal point*” para receber relatórios confidenciais de casos de AES (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Em resposta ao pedido do Secretário-Geral sobre investigações de AES, das 48 entidades das Nações Unidas investigadas, 42 responderam que não haviam recebido relatos de abuso ou exploração sexual em 2003. Quanto aos 19 casos em que os militares estavam supostamente envolvidos, as investigações revelaram má conduta em oito casos e uma ação apropriada foi tomada. Investigações no restantes 14 casos no Departamento (tanto civis como militares) na época foi dito que estavam atualmente “em andamento”¹⁰(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Com a finalidade de se realizar progressos significativos na aplicação do boletim, no ano de 2004 diversas entidades das Nações Unidas adaptaram seus códigos de conduta para incorporar os princípios especificados no boletim sobre prevenção, resposta e denúncia de casos de exploração e abuso sexual. Além disso, várias organizações não governamentais (ONGs) que trabalham em parceria com agências das Nações Unidas

⁸ Tradução de: “Condemns any exploitation of refugees and internally displaced persons, especially sexual exploitation, and calls for those responsible for such deplorable acts to be brought to justice. Emphasizes the need to create an environment free of sexual exploitation and abuse in humanitarian crises through, inter alia, integrating the prevention of and response to sexual exploitation and abuse into the protection and assistance functions of all humanitarian and peacekeeping personnel; Organização das Nações Unidas. Assembléia-Geral/Office of Internal Oversight. “Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa”. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/SE%20ARES%2057%20306.pdf>> Acesso em: 20 de agosto de 2018.

⁹ Organização das Nações Unidas. Secretariado. “Special Measure for protection from sexual exploitation and abuse”. Documento das Nações Unidas, número ST/SGB/2003/13, 9 de outubro de 2003.

¹⁰ Disponível em: <<https://undocs.org/A/58/777>> Acesso em: 20 de agosto de 2018.

tomaram medidas semelhantes. A pedido do Secretário-Geral, o Comitê Executivo de Assuntos Humanitários (*Executive Committee on Humanitarian Affairs*) estabeleceu um grupo de trabalho para elaborar um sistema para a implementação do boletim por todas as partes do sistema das Nações Unidas no campo, seja em operações de manutenção da paz ou em contextos de desenvolvimento (Ibidem, 2004).

No entanto, no mesmo ano eclodiram diversos casos de abusos e exploração sexual na missão de paz na República Democrática do Congo, tornando-se claro que as medidas adotadas não foram suficientes. Exigiu-se, portanto, novas medidas por parte do Secretário-Geral, que convidou o Príncipe Zeid Raad Zeid Al-Hussein, representante da Jordânia, para atuar como conselheiro e assistente na coleta de dados em casos de AES (Ibidem, 2004). Ainda, o então Secretário-Geral defendeu a urgência de uma política de tolerância zero aos casos de abuso e exploração sexual, o que significa a ausência de complacência aos militares acusados de práticas de violência sexual, sempre que a acusação seja fundamentada (REBELO, 2011).

Em março de 2005, foi publicado pela ONU “*A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*” - conhecido como Relatório Zeid. O relatório identifica vários problemas que contribuem para a recorrência de abuso e exploração sexual em missões de paz e sugere medidas para prevenir e punir os responsáveis. Para tanto, o autor ressalta a necessidade da ação conjunta e coordenada do Secretariado da ONU, dos países que contribuem com pessoal militar e da polícia, da Assembleia Geral e dos administradores e chefes que trabalham em campo. Entretanto, apesar dos esforços da ONU em colocar em prática as sugestões do Relatório Zeid, grande parte das recomendações direcionadas aos países contribuintes não foram concretizadas e casos de violência sexual por militares continuaram ocorrendo (REBELO, 2011).

Embora o foco do relatório fosse a exploração e abuso sexual, os problemas identificados relacionavam-se a uma gama de má conduta, que destacava a falta de consciência dos padrões de conduta da ONU, procedimentos pouco claros para fazer reclamações, dados incompletos sobre má conduta e capacidade insuficiente em missões de paz para conduzir investigações (CONDUCT IN UN FIELDS MISSIONS, 2018). A partir de então, foram estabelecidos no final do ano de 2005, as Equipes de Conduta e Disciplina em missões de campo e a Unidade de Conduta e Disciplina foi estabelecida na sede da ONU (Ibidem, 2018).

Pela primeira vez nos relatórios divulgados anualmente pelas Nações Unidas¹¹, no ano de 2005 para 2006, não houve um aumento nos casos de abuso e exploração sexual nas *peacekeeping operations*¹². No final de 2006, a fim de suplementar os esforços para buscar amplo apoio à uma estratégia das Nações Unidas sobre exploração e abuso sexual, uma Conferência de alto nível sobre exploração sexual e abuso por parte das Nações Unidas e pessoal não-governamental foi realizada em Nova York. Nessa conferência foi emitida uma Declaração de Compromisso sobre a Eliminação da Exploração Sexual e Abuso por Pessoal da ONU e Não-ONU, que continha 10 princípios para facilitar a rápida implementação das normas relativas à prevenção e eliminação da exploração e abuso sexual¹³.

Em 2007, a ONU implementou melhorias no marco regulatório das missões de paz, na qual o MOU foi revisto pelos países contribuinte de tropa (TCCs) e pela ONU, com a incorporação de 7 novos memorandos naqueles já existentes. O rastreamento de dados e alegações de AES também foi melhorado em 2008 através do Rastreamento de Má Conduta (*Misconduct Tracking System*), um aplicativo usado tanto pela Unidade de Conduta e Disciplina e pelas equipes de Conduta e Disciplina da própria missão para registrar, rastrear e relatar todas as reclamações de conduta imprópria do pessoal de manutenção da paz na sede das Nações Unidas.

Um site para a Unidade de Conduta e Disciplina (*Conduct in UN Field Missions*) foi lançado em 2010. O site contém informações sobre o mandato das Nações Unidas em relação à manutenção dos mais altos padrões de conduta entre seu pessoal em missões de campo e os papéis e responsabilidades de vários atores envolvidos na garantia de conduta e disciplina em missões de campo. O site também inclui estatísticas atualizadas regularmente sobre alegações de má conduta, tanto em relação à exploração sexual e abuso, bem como outros tipos de má conduta (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

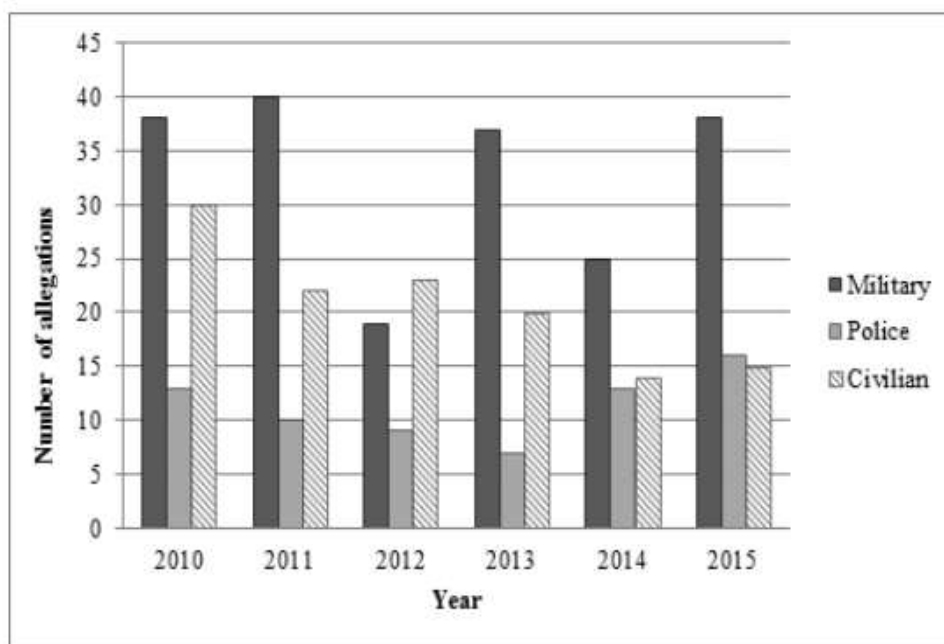
¹¹ A ONU através de relatórios escritos pelo Secretário-Geral, a partir de 2005, publica os números atualizados de casos de abuso e exploração sexual (com sua classificação) em que os capacetes azuis e outros membros da organização estão envolvidos, bem como os casos que foram resolvidos, os não resolvidos, e as medidas e políticas adotadas naquele dado ano.

¹² Número total de denúncias de exploração e abuso sexual denunciadas permaneceu relativamente constante, com 371 denúncias registradas em 2006, 373 relatados em 2005. Organização das Nações Unidas. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. A/61/957-E, 2007. Disponível em: <<https://undocs.org/A/61/957>> Acesso em: 20 de agosto de 2018.

¹³ Disponível em: <<https://undocs.org/A/61/957>> Acesso em: 20 de agosto de 2018.

Nos anos mais recentes, de 2015 até hoje, medidas continuam sendo implementadas e reformuladas a fim de conter e barrar a perpetuação dos casos de AES. Porém, pode ser observado que houve até uma diminuição nos anos de 2012 e 2014 na tabela a seguir.

Figure 1
Total allegations by category of personnel, 2010-2015



Source: Office of Internal Oversight Services.

Fonte: ONU (2016, p.8).

O aumento geral no número de alegações registradas em 2015 é atribuído essencialmente às alegações que envolvem pessoal militar, em particular, o fato de 19 das 22 alegações registradas na MINUSCA envolvendo *peacekeepers* em missão. Dessa forma, o Secretário-Geral nomeou um Painel Externo de Revisão Independente sobre exploração e abuso sexual por forças internacionais de manutenção da paz na República Centro-Africana em junho de 2015 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

O Relatório do Secretário-Geral sobre medidas especiais para a proteção contra a exploração e abuso sexual (A/71/729), publicado em fevereiro de 2016, forneceu informações atualizadas sobre a implementação do programa de ação ampliado e suas mais de 40 medidas implementadas para um fortalecimento da resposta das Nações Unidas às alegações de exploração e abuso sexual. Essas novas medidas foram introduzidas e, pela primeira vez, o relatório incluiu informações sobre a nacionalidade

de militares e policiais envolvidos em alegações confiáveis de exploração e abuso sexual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

No mais recente relatório emitido pelo Secretário-Geral Antonio Gutierrez (A/72/751), ele reafirma que “combater este flagelo continua a ser uma das minhas chaves prioridades para 2018, como é ajudar e capacitar aqueles que foram marcados por esses atos notórios” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018). Ele continua:

Com base na política de tolerância zero existente, minha estratégia visa trazer uma mudança cultural e operacional para melhorar drasticamente como as Nações Unidas abordam a exploração e o abuso sexual e para renovar um senso de propósito e orgulho no serviço. A implementação da estratégia depende necessariamente de fortes cooperação em todo o sistema, incluindo entre o Secretariado e as agências, fundos e programas, e parceria robusta e envolvimento com os Estados Membros, sociedade civil e outras partes interessadas¹⁴ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 2)

É com o apoio da sociedade civil – com o foco no do trabalho das ONGs - que diversos casos estão sendo investigados para que se possa ter uma punição adequada e suficiente para os violadores, e que não passem mais uma vez despercebidos ou diminuídos. Antes de tudo, é preciso refletir o campo teórico em que as ONGs estão inseridas, uma vez que se tratam de uma instituição internacional. Nesse sentido, o próximo capítulo edeburaça-se na abordagem teórica institucionalista das Relações Internacionais, perpassando sobre o conceito de sociedade civil, sobretudo das ONGs, culminando na análise do papel desempenhado por estas e de que maneira as dinâmicas da contemporaneidade favoreceram para que surgissem como porta voz daqueles os quais são violados e não ouvidos.

¹⁴ Tradução de: “Building on the existing zero-tolerance policy, my strategy is aimed at bringing about a cultural and operational change to improve dramatically how the United Nations addresses sexual exploitation and abuse and to renew a sense of purpose and pride in service. The implementation of the strategy necessarily depends upon strong cooperation across the system, including among the Secretariat and the agencies, funds and programmes, and robust partnership and engagement with Member States, civil society and other stakeholders (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018)

CAPÍTULO 2: A TEORIA INSTITUCIONALISTA E O PAPEL DAS ONGS

Segundo as autoras Herz, Hoffmann e Tabak (2015) o debate sobre atores transnacionais tem um maior impacto a partir dos anos 1980. Esse debate encontra-se na emergência do conceito de sociedade civil global, tema que a partir de então, assume um papel relevante nas discussões teóricas, permitindo uma avaliação diferenciada do papel e do comportamento das ONGs. Entretanto, antes de nos concentrarmos no objeto de estudo desta monografia que são as ações desempenhadas pelas ONGs, faz-se necessário entender o universo em que estas se encontram e de que maneira as abordagens teóricas se posicionam acerca do papel e relevância que as organizações exercem no sistema internacional.

2.1 Teorias das instituições e os conceitos de compliance e enforcement

As organizações não governamentais internacionais (ONGs) possuem um caráter voluntário e são formadas por membros, que podem ser individuais ou coletivos, de diversos países. Já as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs) são formadas por Estados e ambas se constituem como a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional. Estas podem adquirir autoridade e exercer formas de poder e influência no sistema internacional, sendo possível quando lhe é conferida legitimidade reconhecida por uma maioria significativa de atores. Portanto, as OIGs dependem que os Estados aderem a uma determinada organização para que esta seja legítima (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015). Assim, algumas de suas funções são: atuar como facilitadoras de negociações e resolução de disputas, gerenciamento de conflitos, na implementação de acordos e elaboração de normas (ABBOTT, SNIDAL, 1998).

As organizações internacionais proliferaram-se em um cenário de transformação econômica e tecnológica, com o surgimento de novos Estados no sistema internacional, fazendo com que agências fossem criadas com o intuito de responder às necessidades de cooperação dos Estados nas mais variadas áreas. A criação da Liga das Nações, por exemplo, “trata-se da primeira organização internacional universal voltada para a ordenação das relações internacionais baseadas em um conjunto de princípios,

procedimentos e regras, claramente definidos (Ibidem, 2015, p.17). Mais tarde, a criação da ONU e da Comunidade Econômica Europeia constituíram importantes passos tomados no desenvolvimento de instituições, fazendo com que organizações internacionais e a integração regional fizessem parte dos estudos da época (STEIN, 2008).

Abbott e Snidal (1998) se questionam o porquê dos Estados utilizarem de OIGs como veículos de cooperação em detrimento a outras formas de institucionalização. Sua explicação se dá por meio de duas características básicas: centralização e independência. Centralização porque alinha suas atividades coletivas numa estrutura organizacional e com aparato administrativo, melhorando a capacidade de entendimento entre os Estados, e independência por atuar com um certo grau de autonomia dentro de temáticas específicas - no entanto, vale lembrar que tal autonomia é limitada pelos Estados membros.

O início do século XX é marcado por uma era de resolução pacífica de conflitos internacionais¹⁵ e as organizações internacionais adquirem papel central no desenvolvimento dessas novas atividades. O final da Guerra Fria serviu como incentivo para o crescimento no número de Estados que compõe as OIGs e para a instalação de um otimismo inicial sobre o papel das mesmas. Por outro lado, as organizações também sofreram críticas ao longo dos anos, principalmente pela sua alocação de recursos sem maximização dos benefícios e por serem menos flexíveis do que as burocracias nacionais. Conseqüentemente, a medida que as organizações internacionais passaram a desempenhar um comportamento fundamental na política internacional, tornou-se também presente no debate público, fazendo com que teorias acerca de sua atuação começassem a ocupar espaço na literatura (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

Mas afinal, o que a abordagem teórica diz a respeito do papel dessas organizações no cenário internacional? Fato é que existem diferentes contribuições teóricas de Relações Internacionais (realismo, liberalismo, construtivismo) sobre o papel das organizações internacionais, cada qual com sua perspectiva individual. Mas de modo geral, essa “consciência em relação à intensificação e diversificação das formas de interação associou, definitivamente, o debate sobre ordem internacional à busca de uma explicação sobre a formação de normas e instituições internacionais” (HERZ, 1997, s.p).

¹⁵ Os mecanismos para resolução de disputas internacionais são: bons ofícios, mediação, conciliação, arbitragem e adjudicação (HERZ, 2004).

Devido às mudanças sofridas no campo das ciências políticas, o estudo sobre instituições internacionais tornou-se menos normativo para assumir um caráter mais teórico. Teve seu início com o estudo das organizações internacionais e integração regional passando por uma reviravolta nos anos 1980 com a teoria de regimes¹⁶, e, posteriormente, foi estabelecido o institucionalismo neoliberal (STEIN, 2008). É a partir de então, que emerge no campo das Relações Internacionais a teoria elaborada por Keohane e Nye, que irá discutir especificamente o papel das instituições internacionais no sistema internacional.

Keohane e Nye (2002) procuram argumentar que as mudanças nas dinâmicas do sistema internacional continuam a expressar a importância dos atores estatais, mas que se é necessário também incorporar na teoria os estudos acerca dos novos atores e dos significados de redes (RICHARDSON, 2008). Os autores partem do princípio de um “enfrentamento” à perspectiva realista, por estes acreditarem que a anarquia internacional impulsiona os Estados a cooperarem entre si, em contraposição a visão realista de que o ambiente anárquico¹⁷ gera uma luta pela sobrevivência e instiga uma desconfiança entre os Estados, que buscam a maximização de seu poder e segurança (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

Além disso, a concepção realista é cética com relação ao papel das instituições internacionais, afirmando que estas pouco contribuem para o funcionamento do sistema internacional. John Mearsheimer, particularmente, sustenta que as instituições não possuem efeito no padrão de comportamentos dos Estados e que a teoria institucionalista estabelece uma linha divisória que separa as questões de economia política e de segurança (KEOHANE, MARTIN, 1995).

No entanto, Keohane e Martin (1995) em sua obra *The Promise of Institutional Theory* se dedicam a contestar os argumentos realistas expostos por Mearsheimer. Eles argumentam que quando os Estados podem se beneficiar conjuntamente da cooperação, é esperado que se tente construir as instituições. As instituições, portanto, “podem fornecer informações, reduzir os custos de transação, tornar os compromissos mais

¹⁶A definição de regimes internacionais mais utilizada pelos acadêmicos de Relações Internacionais é a de Krasner, entendido como “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos para os quais as expectativas dos atores convergem” (KRASNER, 1989).

¹⁷ O sistema internacional é caracterizado como anárquico devido a ausência de uma autoridade supranacional ou de uma hierarquia baseada em uma estrutura de autoridade (HERZ, 2015).

confiáveis, estabelecer *focal points* para a coordenação, e em geral, facilitam o funcionamento da reciprocidade¹⁸” (KEOHANE, MARTIN, 1995, p.42). Outro importante fator em que as instituições facilitam a cooperação é através de mecanismos que previnem as chances de fraudes, pois dispõem de retaliação contra “trapaceiros” garantindo um espaço de trocas benéficas entre os atores (Ibidem, 1995).

Desse modo, os autores da corrente institucionalista afastam-se da premissa, básica para os neo-realistas, de que os atores buscam sempre ganhos relativos. A concepção institucionalista acredita que deve-se considerar duas questões: as condições sob quais ganhos relativos são importantes e o papel das instituições quando as questões distributivas são importantes - ou seja, quando os ganhos relativos estão em jogo. Para Duncan Snidal (*apud* KEOHANE, MARTIN, 1995) se existirem substanciais ganhos absolutos, é pouco provável que os ganhos relativos se sobreponham. Sendo assim, em situações que se distanciam de jogos soma zero, aumentam-se as chances de cooperação entre os Estados. Assim, “as instituições que puderem ser construídas a partir dessa concepção de cooperação serão o pilar da ordem internacional” (HERZ, 1997, s.p).

Em seus escritos com Axelrod (1985), Keohane argumenta que as instituições internacionais favorecem a cooperação, pois estas incentivam a prática de benefícios recíprocos e confiança mútua para aqueles que seguem as regras e possuem incentivos para punir aqueles que praticam a defecção. Alguns fatores explicam a existência de uma maior probabilidade de cooperação: mutualidade dos interesses, sombra do futuro¹⁹ e o número de atores. Assim, o papel das instituições internacionais torna-se crucial neste sentido, visto que irão incorporar conjuntamente as expectativas dos atores.

Em linhas gerais, o cerne da teoria institucionalista foca-se em afirmar que as instituições internacionais possuem extrema importância para promover a cooperação entre os atores e que mesmo estes sendo egoístas e racionais, é possível sim existir uma cooperação (KEOHANE, 1984 *apud* MELLO, 1997). Ao passo que as discussões acerca das instituições internacionais tornam-se cada vez mais relevantes nos estudos de política

¹⁸ Tradução de “(...) when states can jointly benefit from cooperation, on the other hand, we expect governments to attempt to construct such institutions. Institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity” (KEOHANE, MARTIN, 1995, p.42).

¹⁹ A “sombra do futuro” refere-se a um efetivo meio promotor de cooperação entre Estados. Alguns desses fatores diz respeito a produzir horizontes de longo prazo, regularidade de apostas, incluem a confiabilidade das ações dos outros e promove um feedback de quando as ações de outros atores sofrem mudanças (AXELROD, KEOHANE, 1985).

internacional devido o fenômeno atual de interdependência entre os Estados, o seu debate torna-se inesgotável, pois está inserido numa mescla de diversos aportes teóricos das Relações Internacionais, cada qual dando sua contribuição e, assim, distanciando-o de uma delimitação de seu estudo (HERZ, 1997).

Ainda dentro desse estudo de instituições internacionais, observa-se que simultaneamente com o crescimento de organizações internacionais, houve o crescimento e desenvolvimento de normas legais entre os atores e de resolução de litígios por terceiros. O cumprimento de normas é tarefa indispensável para um país que se dispõe a participar de uma instituição internacional e cabe a elas observar se as práticas dos Estados estão sendo efetivamente cumpridas.

Nesse sentido, uma gama de estudos vem sendo realizados no intuito de se explicar o porquê dos Estados nos últimos anos terem demonstrado uma boa vontade em participar de acordos voluntariamente (SIMMONS, 1998). Segundo Keohane (1993 *apud* SIMMONS, 1998) os Estados concordam em participar de acordos para obter influência sobre outros Estados. A interdependência e o desejo de maior regularidade e previsibilidade nas relações mútuas entre os atores também são justificativas (Ibidem, 1998, p. 76). No entanto, agir de acordo com as regras é de fundamental importância para que se garanta uma eficácia. Dentro dessa perspectiva, entra em cena os conceitos de *compliance* e *enforcement*.

Segundo Oran Young (1979 *apud* SIMMONS, 1998): “Pode-se dizer que a *compliance* ocorre quando o comportamento real de um determinado indivíduo está de acordo com o comportamento prescrito e a *noncompliance* ou violação ocorre quando o comportamento real se afasta significativamente do prescrito²⁰”. O autor destaca ainda que *compliance* é diferente de implementação de tratado e eficácia, pois ela está preocupada intrinsecamente com a conformidade do comportamento com as regras impostas. Por outro lado, o autor reforça que é difícil demonstrar que uma regra, acordo ou norma *per se* possui, de fato, a capacidade de influenciar os governos para que tomem posições que representam uma *compliance* (SIMMONS, 1998). E, além disso, “o nível de *compliance* em acordos internacionais é algo que não pode ser empiricamente

²⁰Tradução de: “Compliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior, and noncompliance or violation occurs when actual behavior departs significantly from prescribed behavior” (SIMMONS, 1998, p. 77).

verificado²¹”, visto que não são declarações de fato, mas sim apenas suposições (CHAYES, CHAYES, 1993).

Chayes e Chayes (1993) expõe algumas razões pelas quais os Estados são propensos a cumprir as normas e melhorar a *compliance*, como: a necessidade de existência de um interesse do Estado, e a questão do cálculo de benefícios e encargos. Nesse processo de negociação, não é possível se ver apenas governos nacionais, mas também se destaca o papel das organizações não-governamentais (ONGs). Outro fator é com relação às normas, pois os Estados entendem e aceitam que são obrigados a cumprir a lei, isto é, há um senso de obrigação. Para Downs, Rocke e Barsoom (1996) existem também algumas estratégias utilizadas para se melhorar a *compliance*, que são a transparência, melhorar os procedimentos de resolução de disputas e assistência técnica e financeira.

No que se refere ao *noncompliance*, este não ocorre necessariamente porque os Estados têm a intenção de agir fora dos padrões acordados ou de trapacear. Algumas das causas sugerem que: “1) há uma ambiguidade e indeterminação do tratado, 2) limitação na capacidade das partes de realizar seus empreendimentos e 3) a dimensão temporal das mudanças sociais e econômicas contempladas pelos tratados regulatórios²²” (CHAYES, CHAYES, 1993). Nesse sentido, o papel das OIs para a *noncompliance* é fundamental. Na questão da ambiguidade e mudanças, por exemplo, agiriam através de resolução de disputas e como terceiros, na interpretação do acordo e mediação. Já com relação a capacidade, seria possível através de uma assistência técnica (ABBOTT, SNIDAL, 1998). Um exemplo citado pelos autores Chayes e Chayes (1993) é sobre a área internacional de Direitos Humanos. Eles argumentam que pode acontecer do Estado participar de um acordo no nível doméstico ou internacional, mas que, sua intenção de concretizá-lo, na verdade, é mínima.

No que se refere ao *enforcement* das regras, “as OIs também existem para facilitar esta ação. Elas vão garantir a perspectiva de uma interação contínua, generalizar a reputação entre os atores e muitas vezes monitoram o comportamento dos Estados

²¹ Tradução de: “The general level of compliance with international agreements cannot be empirically verified” (p.176)

²² Tradução de: “Ambiguity and indeterminacy of treaty language, limitations on the capacity of parties to carry out their undertakings and the temporal dimension of the social and economic changes contemplated by regulatory treaties.” (CHAYES, CHAYES, 1993, p. 188)

produzindo informação confiável para a aplicação de um *enforcement* efetivo”²³ (ABBOTT, SNIDAL, 1998). A maioria dos estudiosos dessa área argumenta que atingir níveis altos de *compliance* é possível através de pouca atenção a mecanismos de *enforcement*. Porém, os autores salientam que o *enforcement* é necessário para que os Estados não trapaceiem (DOWNS, ROCKE, BARSOOM, 1996).

Pode-se dizer que a questão fundamental quando se fala em *compliance*, é entender que existem níveis aceitáveis para a sua aplicação. A grande questão não é sobre induzir os atores a obedecer às regras existentes, mas sim de como conter desvios com um nível razoavelmente aceitável (CHAYES, CHAYES, 1993). Mas quando se trata de Direitos Humanos, percebe-se um baixo nível de *compliance*. Sobre isto, Chayes e Chayes afirmam:

“O esforço para proteger os Direitos Humanos por meio de acordos internacionais pode ser visto como um caso extremo de desfasamento temporal entre iniciativa e desempenho. Embora as principais convenções sobre Direitos Humanos tenham sido amplamente ratificadas, o cumprimento deixa muito a desejar. É evidente que alguns Estados aderiram a acordos sem qualquer intenção séria de cumpri-los. Mas também é verdade que mesmo as partes comprometidas com os tratados tinham expectativas diferentes sobre conformidade do que a maioria dos outros tratados regulatórios.” (CHAYES, CHAYES, 1993, p. 197, tradução livre).

Sendo assim, a questão em torno da *compliance* de um ator constitui-se como algo importantíssimo para ser verificado se há, de fato, uma ação dentro dos níveis esperados e impostos num acordo/tratado e, por isso, faz-se necessário a existência de mecanismos (*enforcement*) para que constriam esses atores quando não agem em conformidade com os acordos.

Cabe dizer que as OIs agem também como um meio de *enforcement*, pois estas podem exigir relatórios nacionais nos quais estejam presentes a falha ou o não cumprimento de uma norma e estas também podem ser descobertas pela própria instituição (ABBOTT, SNIDAL, 1998). Essa ação de cobrança dos Estados em conformidade com a lei por parte de outras instituições está dentro do debate sobre

²³ Tradução de: “When enforcement is needed, IOs can facilitate decentralized action. They increase the prospect of continued interaction, often across issues, and generalize reputational effects of renegeing across members of the organization. Some IOs directly monitor states behaviour, producing credible neutral information necessary for effective enforcement” (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p.26).

sociedade civil ou o chamado terceiro setor. É sobre essa atuação mais proeminente da sociedade civil no sistema internacional iremos discutir o próximo tópico.

2.2 O conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil é encontrado no cerne dos processos que levaram à constituição da modernidade ocidental. Ele tem sua origem com o trabalho de filósofos europeus no decorrer dos séculos XVII e XVIII, tais como Hobbes e Rousseau, que estabeleceram seu ponto de vista na forma contratual da cidadania (VIEIRA, 1997). De acordo com Norberto Bobbio (*apud* HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015), o conceito contemporâneo de sociedade civil é o oposto do conhecido em sua concepção original, de cunho político tradicionalista e jusnaturalista, no qual a sociedade é contrária à sociedade natural, sendo sinônimo de “sociedade política” e, portanto, de “Estado” (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

Tal expressão foi cunhada na época para que se pudesse diferenciar a sociedade regida pelas leis, daquela condição natural, supostamente primitiva, na qual os indivíduos ao exercer sua independência eram guiados pelas paixões e necessidades. Dessa forma, *Societas civilis* representava uma ruptura com a *societas naturalis*, instituindo um corpo político no qual a liberdade e a razão deveriam, de alguma forma, se reconciliar (CIVICUS, 1994). Portanto, a ideia de sociedade civil implica uma zona de civilidade, onde impera o estado de direito, uma comunidade política e uma ordem pacífica baseada no consentimento explícito ou implícito dos indivíduos que dela participam (HERZ; TABAK; HOFFMANN, 2004, p.192).

No século XIX a noção de centralidade conferida por Hegel, sugeriu que nem a família nem o Estado são capazes de esgotar a vida dos indivíduos nas sociedades modernas, pois, entre estas, deve existir um conjunto de instituições, administração da justiça e corporações. Nesse sentido, para ele, a sociedade civil não encontraria suas determinações individuais por meio do mercado, mas sim pelas corporações (VIEIRA, 1997).

Por outro lado, o conceito de sociedade civil partindo de uma perspectiva político contemporânea tem sido marcado pela literatura marxista, visto que se refere à esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, ao envolver as relações entre indivíduos, grupos e classes sociais. Portanto, ela é representada como o terreno dos conflitos

econômicos, ideológicos, sociais e religiosos no qual o Estado intervém como mediador (HERZ; TABAK, HOFFMANN, 2015). Sendo assim, a sociedade civil para Marx “se reduz ao sistema de necessidades, à economia capitalista da sociedade burguesa, vista a partir da contradição entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção” (*apud* VIEIRA, 1997).

Cabe ainda mencionar os escritos de Gramsci, o qual critica Hegel com sua defesa a ideia de centralidade e Marx, com sua redução economicista. Segundo Vieira (1997) ele foi o primeiro a perceber a sociedade civil enquanto lugar da organização da cultura, propondo um entendimento multifacetário das sociedades modernas enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação. Sobre isto, Cohen (2003) destaca:

A principal contribuição de Gramsci foi conceber a sociedade civil ao mesmo tempo como campo simbólico e como conjunto de instituições e práticas que são o lócus da formação de valores, normas de ação, significados e identidades coletivas. Dessa forma, a dimensão cultural da sociedade civil não é dada ou natural; ela é antes um lugar de contestação social: suas associações e redes constituem um campo de luta e uma arena onde se forjam alianças, identidades coletivas e valores éticos. Visões antagônicas da sociedade civil são mobilizadas em uma luta contínua, seja para manter a hegemonia cultural de grupos dominantes, seja para afirmar a contra-hegemonia de atores coletivos subalternos. Assim, nenhuma concepção da sociedade civil é neutra, nem a de Gramsci, e sempre faz parte de um projeto de construção de relações sociais, formas culturais e modos de pensar da sociedade (COHEN, 2003, p.425).

De acordo com Fernandes (1995), uma sociedade civil precisa ser composta de indivíduos e instituições independentes, que sejam conscientes e zelosas de sua independência. Ocorre, assim, uma inversão paradoxal - o que era um estado natural para os antigos filósofos, e uma condição lógica das políticas modernas em Hegel e Marx, torna-se um objetivo para os ativistas sociais: a sociedade civil tem que ser “construída”, “reforçada”, “consolidada”, para superar hábitos profundamente arraigados de dependência pessoal da vida pública (FERNANDES, 1995).

Partindo desse pressuposto, é a partir da década de 1970 que a noção de sociedade civil sofre uma verdadeira ruptura conceitual. Algumas expressões, tais como: autonomia, autogestão, independência, participação, *empowerment*, direitos humanos e cidadania passaram a ser associadas ao conceito de sociedade civil. Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas sim de uma nova maneira de pensá-la, tendo como ponto de partida uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação,

direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem de ser “organizada” (Ibidem, 1995).

Segundo Cohen e Arato (1992) tal ideia a respeito da sociedade civil agora está atribuída a “movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva, e recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica”. Nesse sentido, os autores defendem uma democratização da sociedade civil no intuito de tornar as instituições mais justas e abertas. Dessa forma, compreendem que uma sociedade civil ativa e vigilante, a qual além de votar em eleições periódicas, seja participante desses processos, é que torna um governo representativo, democrático e justo (COHEN, 2003).

Tal conceito utilizado pelos autores toma como referência a sociedade a partir de um modelo tripartite, que distingue sociedade civil do Estado e do mercado, constituindo uma esfera de interação social entre o público e o privado, ligada ao âmbito da família, à vida associativa e aos movimentos sociais (MELO, 2013). Ainda inserido neste escopo estão os pensamentos de Habermas, pois este visualiza a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política, na qual a explicação da ação social está ligada com o movimento político de defesa da sociedade contra a penetração dos subsistemas nas formas comunicativas de ação (VIEIRA, 1997).

A existência de uma unanimidade em torno do conceito de sociedade civil é algo, notadamente, difícil de ser concebido. Logo, alguns autores, tais como Robert Cox, enxergam a sociedade civil como interligada ao mercado capitalista. Para ele, o espírito da associação voluntária tornou-se um aspecto significativo do conceito de sociedade civil. A sociedade civil não é mais identificada com o capitalismo e a burguesia, mas agora assume o significado de uma cidadania participativa mobilizada, justaposta ao poder econômico e estatal dominante²⁴ (COX, 1999). Na visão de Kaldor (*apud* DONATO, 2012) a ideia de sociedade civil global está atrelada a um projeto político de emancipação, uma nova forma de política que contribui para a extensão da democracia e o empoderamento dos indivíduos. Sendo assim, a sociedade civil global é resultado e agente do que é chamado de interconectividade global e seu entendimento representa um direcionamento a regras e instituições de caráter global.

²⁴ Tradução de: “ The spirit of voluntary association thus became a significant aspect of the concept of civil society. Civil society is no longer identified with capitalism and the bourgeoisie but now takes on the meaning of a mobilized participant citizenry juxtaposed to dominant economic and state power.” (COX, 1999, p.23)

Held (*apud* VILLA; TOSTES; 2006) delega outra importante contribuição da sociedade civil, pois esta atua também como um “muro democrático contra a falta de prestação de contas e de transparência das instituições de governança” (VILLA; TOSTES, 2006, p.97). Ele continua ao afirmar que a sociedade civil também tem a responsabilidade o importante papel de “fiscalização democrática” dos Estados nacionais. Para Teixeira (2001) tenta-se construir um sistema de *accountability*²⁵, repensando o papel das agências internacionais e articulando as instituições políticas, agências, associações e organizações da sociedade civil. Alberto Melucci (*apud* VIEIRA, 1997) segue a mesma linha de raciocínio ao elucidar que a existência destes espaços públicos independentes das instituições das estruturas do Estado e instituições do governo constituem-se como condição necessária da democracia contemporânea.

Alguns teóricos da democracia cosmopolita argumentam que os avanços tecnológicos, econômicos e culturais da globalização estão, por assim dizer, reconfigurando as funções do Estados deslocando-a para outras instituições que irão gerar políticas de solidariedade e movimentos sociais (VILLA; TOSTES, 2006). Tal esfera pública global tem contribuído para a emergência da sociedade civil como um ator imprescindível ao processo de globalização (VIEIRA, 1997). Sendo assim, a chamada sociedade civil global:

emerge desse processo, não como uma estrutura, mas como conjunto de atores transnacionais (associações civis, organizações não-governamentais, movimentos sociais) que tentam monitorar questões que estão fora do controle de cada nação (sistema monetário internacional, meio ambiente, novas formas de comunicação) e que buscam redefinir o papel das agências internacionais e suas relações com as instituições nacionais, organizações da sociedade civil, de forma a adotar regras e princípios democráticos (TEIXEIRA, 2002, p. 55).

Cox (1999) destaca que quando se fala em sociedade civil nos dias de hoje, não se têm mais em mente os interesses econômicos, como feito por Hegel e Adam Smith. A distinção comumente usada atualmente é entre poderes dominantes compartilhados sobre

²⁵ A *accountability* nos dizeres de Miguel (2006) diz respeito “à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas”. Extraído de: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 165-175, jun. 2006.

a sociedade compartilhado por corporações e Estado, e as forças populares do outro. A sociedade civil refere-se a ação de grupos autônomos distintos desses poderes corporativos e estatais. Portanto, é oportuno reafirmar que existe essa distinção de significados do conceito utilizado pelo teóricos nos séculos XVIII e XIX - ligado a uma perspectiva econômica - e o utilizado nos dias atuais.

Semelhante a tal pensamento, Richard Falk (1995 *apud* DONATO, 2012), reflete sobre a chamada globalização por baixo, contexto no qual se insere a sociedade civil, sendo contrária às forças de mercado global e a globalização econômica, estas sendo representadas pela globalização por cima. Dentro deste escopo, a sociedade civil - como representação da globalização por baixo - representa um espaço político alternativo de ação. O autor também elenca três acontecimentos os quais configuram-se como evidências do papel que a sociedade civil vem desempenhando nos últimos anos, e um destes está a atuação das ONGs e dos movimentos sociais relativos à agendas específicas da década de 1990 (FALK, 2005).

Em conformidade com o conceito apresentado por Richard Falk, Herz, Hoffmann e Tabak (2015) a compreendem como um “espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de cidadãos, individuais ou coletivos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que perpassam as fronteiras dos Estados” (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p.193).

Como elencado por alguns autores descritos acima, a sociedade civil possui o papel de formadora de opinião pública e constituidora da opinião coletiva nos espaços situados fora do Estado e do mercado - representando agora uma terceira dimensão da vida pública (VIEIRA, 1997). Para tanto, são diversos os tipos de ação coletiva ou de participantes da sociedade civil (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015). Tais formas de manifestação da sociedade civil podem ser vistas como *fóruns* - indivíduos e grupos colaboram para formulação de normas - ou como *atores* - variando conforme o grau de institucionalização e autonomia.

Além das organização não governamentais internacionais (ONGIs) - foco desta monografia e assunto a ser abordado no próximo tópico - algumas outras formas de organização as quais fazem parte da sociedade civil, são: os movimentos sociais transnacionais, as coalizões ou redes transnacionais, as redes de políticas globais e as comunidades epistêmicas (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

Cabe dizer que a existência de uma articulação transnacional da sociedade civil consiste hoje numa das poucas formas de resistência aos desequilíbrios gerados pela

globalização, pois seus princípios éticos apontam para a instituição de direitos a serem universalmente reconhecidos (VIEIRA, 1997).

Na seção a seguir, analisaremos com mais afinco o papel que as organizações não-governamentais (ONGs) vêm desempenhando, de que maneira estas atuam e como, por meio de suas políticas implementadas, estas trazem resultados satisfatórios para a cobrança de uma maior responsabilidade e compromisso com a população por parte dos Estados.

2.3 Organizações não-governamentais (ONGs)

Diferentemente dos outros componentes da sociedade civil citados no tópico anterior, as organizações não governamentais internacionais (ONGIs) possuem um caráter particular devido ao seu maior grau de formalização e institucionalização. Elas não possuem personalidade jurídica internacional (diferentemente das corporações multinacionais e organizações internacionais intergovernamentais) e são registradas como entidades sem fins lucrativos no Estado onde atuam, seguindo a legislação nacional (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

Tenório (2003) define as ONGs como

“organizações sem fins lucrativos, voltadas para o atendimento de necessidades da sociedade civil, algumas vezes complementando a ação do Estado e de agente econômicos. Contam algumas vezes com o trabalho voluntário e atuam através da promoção social, visando a contribuir para um processo de desenvolvimento que supõe transformações estruturais da sociedade. Sua sobrevivência independe de mecanismos de mercado ou da existência do lucro” (TENÓRIO, 2003, p.11).

Semelhante a tal concepção anterior, John Boli e George M. Thomas (1997) enxergam as ONGIs como “órgãos transnacionais com mais ou menos autoridade, empregando recursos limitados para criar regras, estabelecer padrões, princípios de proposição e representar amplamente a “humanidade” *vis-a-vis* outros estados e atores. Ao contrário dos Estados, não podem fazer cumprir a lei. Ao contrário das corporações globais, elas têm poucos recursos econômicos”²⁶.

²⁶ Tradução de: “INGOs are more or less authoritative transnational bodies employing limited resources to make rules, set standards, propagate principles, and broadly represent "humanity" *vis-a-vis* states and other

A sua atuação está atrelada, sobretudo, ao contexto do fim da II Guerra Mundial e pelas suas transformações econômicas e políticas, como a revolução das comunicações, o aumento da produtividade industrial e agrícola, assim como a urbanização. Nesse mesmo espaço de tempo, o mundo se deparou com diversos problemas globais, que necessitam agora da articulação de diversos agentes sociais. Frente a estes novos problemas, as ONGs se diversificaram e passaram a adotar como estratégia a ação localizada de pequenas proporções, mas que pretende gerar repercussões e transformações a longo prazo (Ibidem, 2003).

Portanto, elas possuem destaque por seu papel de representação ou expressão de grupos sociais nacionais ou internacionais, abordando um variado espectro de atividades, como a política, a economia, a religião, a cultura, a cidadania e a ecologia (VILLA, 1999). Villa (1999) também expõe que as ONGs, enquanto atores transnacionais, tiveram a sua mais rápida expansão no período do segundo pós-guerra. Segundo o autor, tal fato foi facilitado pela rápida modernização ocidental e o pluralismo político. Curbach (2003 *apud* FURTAK, 2015) aponta algumas causas para o surgimento e desenvolvimento das ONGs:

“1) A crescente demanda por organizações sem fins lucrativos devido ao fracasso do mercado e do Estado - as ONGs fornecem *expertise* com a qual a legitimidade é reforçada por decisões e presta serviços de forma mais eficientes do que serviços públicos e de economia de mercado; 2) o desenvolvimento tecnológico - especialmente através da tecnologia de comunicação - são oportunidades para organizações pobres em recursos como ONGs para redes transnacionais (ex: e-mail); 3) o fim do conflito leste-oeste - isto desviou o foco da política internacional de questões de segurança para aquelas em que ONGs são ativas como proteção ambiental, direitos humanos e democratização²⁷ (FURTAK, 2003, p. 4)”

Carvalho (1997) também acredita que a ação das ONGs, principalmente durante os anos de 1970 e 1980, se deve há um lento processo de descontentamento com o Estado,

actors. Unlike states, INGOs can neither make no enforce law. Unlike global corporations, they have few economic resources.”

²⁷ Tradução de: “1) Die steigende Nachfrage nach nicht gewinnorientierten Organisationen infolge des Versagens von Markt und Staat – NGOs stellen Expertise zur Verfügung, womit die Legitimation von Entscheidungen verstärkt wird und erbringen Dienstleistungen effizienter als öffentliche und marktwirtschaftliche Anbieter. 2) Die technologische Entwicklung – insbesondere durch die Kommunikationstechnologie sind die Möglichkeiten für ressourcenschwache Organisationen wie NGOs zur transnationalen Vernetzung (z. B. E-Mail) wesentlich erleichtert worden. 3) Das Ende des Ost-West-Konflikts – hierdurch ist die Aufmerksamkeit der internationalen Politik von sicherheitspolitischen Themen hin zu solchen verschoben worden, in denen NGOs aktiv sind, wie Umweltschutz, Menschenrechte und Demokratisierung”.

considerado incapaz de resolver as contradições da sociedade moderna. Assim, o papel do Estado é correspondido com o avanço da sociedade civil na ocupação dos espaços de atuação e obtenção do protagonismo na vida social, política e econômica, no que, para Vieira (1997) fortaleceu o papel das ONGs como organizações da sociedade civil na construção de alternativas e de mecanismos de cooperação internacional.

Existem algumas perspectivas teóricas que compartilham dessa mesma visão e tentam explicar a importância das ONGs em termos de significados econômicos, sociais e políticos. Por um momento, se foi argumentado que devido às falhas da intervenção estatal e da competição do mercado, as ONGs representariam uma alternativa econômica viável para garantir a boa governança (BEVIER, 2011 *apud* CROSS, 1997). Por outro lado, quando nos voltamos para o âmbito social - haja vista que há uma relativa ausência de informações de confiança no setor empresarial - as ONGs ofereceriam aos consumidores uma alternativa melhor para a coleta de informações adequadas. Já no âmbito político, argumenta-se que estas desempenham um papel crucial para o fortalecimento da democracia, expandindo e reforçando o domínio da sociedade civil (Ibidem, 2011).

Sendo assim, ainda no século XIX as ONGs se proliferaram com base na existência de questões universais, como a paz, problemas humanitários e sociais. A Convenção Mundial antiescravidão de 1840 foi um marco importante na história das ONGs. Ao final do século, organizações pacifistas cresceram nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

Quando se fala da atuação das ONGs, podemos destacar que um de seus papéis constitui o de fazer *lobby* nas grandes organizações internacionais, na ONU, nas organizações multilaterais e ajudar na formulação de políticas ou de decisões quanto a projetos, mas não estão ainda articuladas e coordenadas de modo a assegurar a eficácia política dessa atuação no plano internacional. Em muitos países, sabe-se que as ONGs ajudam a formular as políticas públicas. Porém, em outros, seu papel é importante como meio para fiscalizar projetos, bem como para denunciar arbitrariedades do governo, desde violações de direitos humanos até omissões no cumprimento de compromissos públicos, nacionais ou internacionais (VIEIRA, 1997).

Para Furtak (1997 *apud* 2015) às ONGs despertam temas e questões na agenda da diplomacia internacional, reforçam a consciência dos cidadãos sobre certos problemas globais e regionais e atuam como apoiadores dos Estados e ONGs em seus objetivos. Também chamam a atenção para queixas por meio de protestos e se engajam em

processos de tomada de decisão política para influenciar a posição dos negociadores (FURTAK, 2015). Além disso, uma visão positiva do trabalho das ONGs é que muitos argumentam que elas trazem agendas novas, com ideias alternativas e progressivas para o desenvolvimento, como participação e gênero.

Villa (1999) expõe que estas se destacam ainda por seu papel de representação ou expressão de grupos sociais nacionais ou internacionais, abordando um variado espectro de atividades. A profundidade de sua ação é desigual à medida que podem passar do plano da pressão ao do confronto político ou à ação direta. As conferências sociais globais, por exemplo, constituem um excelente palco do exercício de influência das ONGs. A influência aparece sob a forma de capacidade de proposta, maneira de atuação que se consolidou desde o início das conferências globais sociais.

A Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos representou, em matéria de aprovação de propostas, sonoras vitórias das ONGs societais²⁸. Concretamente, foi aprovada pela conferência a proposta da Anistia Internacional de criação de um Alto-Comissariado para os Direitos Humanos no âmbito das Nações Unidas. A sugestão da conferência (cf. ALVES, 1994, p. 176) foi aprovada durante a XLVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1993 (VILLA, 1999). Além das conferências, algumas ONGs já participaram de diversos grupos de trabalho que definiram normas, diretrizes e regimes de proteção. A Convenção dos Direitos da Criança, a citar, teve participação direta da *Save The Children*, além de outras ONGs (VIEIRA, 1997).

Teixeira (2002) vê com bons olhos a participação de ONGs e outras organizações da sociedade civil nas conferências internacionais promovidas pela ONU. Elas podem atuar como observadores ou delegados, além do efetivo intercâmbio de ideias, pois tais ações estariam evidenciando a construção de espaços públicos globais de tematização de uma série de questões que afetam a humanidade. Essas organizações da sociedade civil, nas conferências e fóruns, têm se exercido, sobretudo: “a) pressionando delegações oficiais, desde a preparação, tentando influir nas posições a tomar; b) participando das sessões plenárias com direito a voz (Istambul, Roma); c) discutindo temas e experiências,

²⁸ Apesar das ONGs não terem participado diretamente das negociações sobre a Declaração, existe o reconhecimento do papel das ONGs na luta pelo respeito aos direitos humanos. Sua constante interação e as delegações dos respectivos governos foi um dos fatos marcantes da Conferência, tanto no texto discutido como no próprio diálogo entre governo e sociedade. Além disso, foi em Viena que estreou o diálogo entre o Ministério da Justiça e os órgãos da sociedade civil (ALVES, 1994, s.p.).

formando redes e coalizões internacionais; d) denunciando publicamente situações específicas de países e governos; e) divulgando experiências; f) publicizando as questões em debate” (TEIXEIRA, 2002, p. 63).

Outro papel desempenhado por ONGs é a fiscalização, que consiste no monitoramento feito por ONGs de DH, por exemplo, do cumprimento pelo Estado, em nível doméstico e externo, das diretrizes internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, destacando a responsabilização do Estado e dos agentes dotados do poder de decisão (SILVA, 2016). Assim, organizações não-governamentais internacionais dedicadas à defesa de direitos humanos têm sido promotoras ativas da defesa de direitos de minorias, recomendando amplamente a institucionalização de mecanismos de representação desses grupos sociais nas suas respectivas sociedades (LAVELLE, 2014, p.301).

Ademais, pode-se citar outros papéis os quais as ONGs de direitos humanos se debruçam, destes se incluem: ação direta na execução de projetos próprios ou em colaboração com o Estado; a coleta e disseminação de informações, reportando situações de violações de direitos humanos, utilizando-se do *naming*, indicando os violadores de direitos humanos, e do *shaming*, da estigmatização desses violadores; persuasão de autoridades públicas em prol da adição de novos padrões de direitos humanos ou pôr em prática os já adotados, por meio do lobbying - como visto acima - ou utilizando-se da opinião pública; disseminação de informações para influenciar a política futura; e disponibilização de serviços diretos às vítimas de violação dos direitos humanos (SILVA, 2016 *apud* BADIE; 2009; FORSYTHE, 2012; VILLA, 1999, p.6).

Essa influência das organizações não governamentais vem crescendo nos últimos tempos, precisamente porque estas se diferem do Estado no que se refere a sua “concentração em problemas ou questões únicas na exclusão de outros temas, enquanto os Estados desempenham diversas funções colocando a segurança nacional como sua prioridade máxima. A exemplo da Anistia Internacional - que será vista com mais detalhes no capítulo seguinte - que se compromete num foco exclusivo na promoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos e instrumentos legais internacionais relacionados²⁹” (CLARK, 1995).

²⁹ Tradução de: “(...) focus on single issues or sets of issues to the exclusion of others, while states perform many functions, with national security as a top priority. The organizational mandate of Amnesty International, for example, commits it to an exclusive focus on promoting the Universal Declaration of Human Rights and related international legal instruments” (CLARK, 1995) .

Tal como explica Ann Marie Clark (1995) as ONGs internacionais de DH podem recorrer também ao ativismo de membros locais em nível estadual, no intuito de trazer a opinião pública interna para o jogo. O envolvimento de atores nacionais permite que as ONGs pressionem os estados internamente, com base na representação e legitimidade interna, bem como internacionalmente, com base em princípios humanitários e na opinião pública generalizada.

Visto que seu papel tem alçado patamares cada vez mais elevados, cabe dizer que existe uma série de propostas de reformas voltadas à assegurar a participação formal das ONGs nos organismos internacionais. Tais propostas propugnam a extensão desse reconhecimento formal para outros contextos, como órgãos da ONU, entidades internacionais de acompanhamento e monitoramento das decisões da ONU e instituições de Bretton Woods, nas quais as ONGs teriam assento juntamente com os governos e empresas (VIEIRA, 1997).

Esse papel mais preponderante foi visto como positivo no contexto do final da Guerra Fria, pois muitos doadores viam as ONGs como mais confiáveis do que os próprios governos para receber apoio financeiro. Entretanto, com a expansão de seu papel, as críticas tornaram-se inerentes às organizações, com um aumento destas críticas com relação a sua legitimidade. Esses questionamentos estavam ligados especialmente à atuação de um tipo particular de organização, que realizava prioritariamente uma ação transnacional a favor do desenvolvimento. Tratava-se de organizações que geralmente têm sua sede em países do Norte (onde captam seus recursos) e desenvolvem suas ações no Sul (em programas de apoio ao desenvolvimento) ou em prol do Sul (por meio de ações de advocacy internacional) (KWEITEL, 2014).

Um dos principais motivos para demandar maior *accountability* das organizações da sociedade civil se origina no fato de que muitas delas utilizam justamente a “falta de *accountability*” como uma arma para questionar os Estados. O desafio para as organizações, destaca Edwards, é demonstrar que podem pôr em prática os princípios de prestação de contas que reivindicam dos outros (EDWARDS, 2000 *apud* KWEITEL, 2014).

Embora seja passível de muitas críticas, é fato que as ONGs têm demonstrado uma atuação proeminente no sistema internacional em prol da população, por meio de políticas de monitoramento ao fiscalizar se ações vem sendo efetivamente cumpridas por parte dos Estados em casos de violações, além de seu papel mais proativo em assistência humanitária.

Mais ainda, elas “representam um desafio particular aos Estados, exigindo a aplicação universal de certos princípios éticos relacionados com a conduta do Estado³⁰” (CLARK, 1995, s.p.). Dito isto, pode-se dizer que as organizações não-governamentais que atuam em plano internacional poderão, assim, contribuir para a constituição de uma nova institucionalidade política consubstanciada numa esfera pública transnacional (VIEIRA, 1997).

Após essa breve explanação a respeito da teoria de instituições, do papel da sociedade civil e, especialmente, das ONGs, no que diz respeito a cobrar a aquiescência das regras dos membros que fazem parte de determinado acordo, faz-se necessários tomar algumas observações no referente trabalho. As ONGs de Direitos Humanos concentram-se em garantir a *compliance* com relação as normas e medidas criadas pela ONU para evitar os casos de abuso e exploração sexual. Seu trabalho está completamente voltado a tecer argumentos, reivindicações, formas de protestos acerca do funcionamento ou não de tais medidas. É sobre essa forma de ação das ONGs que iremos abordar no próximo capítulo.

³⁰ Tradução de: “(...) pose a particular challenge to states by calling for the universal application of certain ethical principles related to state conduct.” (JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, vol. 48, No. 2, Winter 1995).

CAPÍTULO 3: O TRABALHO DAS ONGS DE DIREITOS HUMANOS NA DIVULGAÇÃO E MONITORAMENTO NOS CASOS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL

Como apresentado na seção anterior, a sociedade civil cumpre papel importantíssimo no que se refere a atuação na defesa dos cidadãos e de fazer cumprir uma agenda mais democrática na sociedade. Ela pode ser atuante de diversas formas e uma das mais conhecidas é a partir da do papel das organizações não-governamentais, haja vista que cumprem um papel significativo em temáticas específicas. Neste sentido, o capítulo seguinte abordará a atuação de algumas das mais respeitadas e conhecidas organizações não-governamentais (ONGs) de Direitos Humanos, as quais agem por meio da divulgação e monitoramento em casos de abuso e exploração sexual praticados por capacetes azuis da ONU contra a população local - vale ressaltar que estas organizações também agem em outros casos específicos de violação de direitos humanos, que não são o foco deste trabalho.

Desse modo, serão vistos como estas ONGs vêm trabalhando dentro desse escopo, identificando seus objetivos no tocante à assistência humanitária e como estas vêm encarando tais violação e as divulgam como meio para reivindicar e cobrar melhores medidas pela ONU e pelos Estados contribuintes das tropas.

3.1 Refugees International

A organização não-governamental *Refugees International* teve sua criação no ano de 1979 como um movimento de cidadãos para proteger os refugiados de Indochina. Com sua expansão no decorrer dos anos, passou a desempenhar um importante papel em *advocacy*, no qual provoca ações de líderes globais para a resolução da crise de refugiados. Todos os anos a organização realiza cerca de 20 missões em campo com o objetivo de identificar as necessidades por serviços básicos de pessoas refugiadas, como acesso à saúde, alimentação, água, educação e contra danos em geral (REFUGEEES INTERNATIONAL, 2018).

O seu trabalho se concentra em importantes questões em torno de refugiados: deslocamento e questões de Direitos Humanos que precisam de atenção e ação urgentes por parte das autoridades governamentais, formuladores de políticas e outras

organizações internacionais. A organização possui alguns aliados os quais prestam ajuda e que trabalham conjuntamente, como grupos de assistência humanitária locais (Ibidem, 2018).

A *Refugees International* possui o foco em dois programas atualmente: o de clima e o de mulheres e crianças. No último caso, a estes são dados particular atenção pela organização, visto que em conflito armado e deslocamento, mulheres e crianças enfrentam “um perigo excepcional, pois vivem sob constante ameaça de atos de violência baseadas no gênero, como estupro, agressão sexual, violência doméstica e práticas tradicionais, tais como mutilação genital e casamento precoce³¹”.

Portanto, a organização tem como prioridade o bem-estar e proteção de crianças e mulheres. Um dos primeiros passos adotados pela organização é o de priorizar a minimização de violência baseada no gênero. Sendo assim, o trabalho feito é o de garantir que mulheres e crianças se beneficiem de programas de prevenção e resposta a esse tipo de violência, por meio de assistência médica, psicológica e segurança (Ibidem, 2018).

No relatório divulgado pela organização em março de 2005, intitulado “Haiti: Exploração sexual por *peacekeepers* provavelmente será um problema”, a organização documentou que a ONU não estava preparada adequadamente para enfrentar e combater casos de AES, após ter sido divulgado na mídia um caso de estupro de uma jovem no Haiti por três capacetes azuis da ONU que faziam parte da MINUSTAH. Apesar da política de “tolerância zero” implementada pela organização internacional, as testemunhas afirmaram que, na prática, as forças armadas “não fazem nada” e estão interessadas apenas em “conversar com mulheres”. Além disso, o relatório destaca ainda que o nível de prostituição subiu desde que a MINUSTAH foi instalada no país, alegando que estes ao invés de operar a mudança no país, disseminam más práticas (MARTIN; GANTZ, 2005).

Nesse sentido, ficou evidente que a MINUSTAH carecia de mecanismos efetivos, tanto humanos quanto financeiros, para lidar com a questão da exploração sexual. A missão tinha se comprometido em contratar um oficial de conduta como estratégia com relação ao comportamento e conduta dos *peacekeepers*, algo que não veio a acontecer. O relatório também destacou que o *focal point* atuava simultaneamente como Assessor de Gênero e assumia tarefas de oficial do Código de Conduta. Tal ação demonstrava uma

³¹ Refugees International, 2018. Disponível em: <<https://www.refugeesinternational.org/women-girls>>
Acesso em: 07 de setembro de 2018.

falta de pessoal adequado na missão, como também limitava a eficácia dos serviços (Ibidem, 2015).

Como discutido anteriormente e corroborando sobre a falta de punição efetiva dos *peacekeepers*, o relatório destaca que o porta-voz da MINUSTAH não soube dar uma explicação sobre quais medidas foram tomadas com relação aos militares envolvidos. Para a *Refugees International* a ONU e a MINUSTAH “precisam fazer um trabalho melhor em comunicar a população com relação às suas políticas para a comunidade local”, demonstrando que levam a sério violações de Direitos Humanos (Ibidem, 2015).

Um relatório ainda mais detalhado foi divulgado no mesmo ano “*Must boys be boys? Ending the sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions*” em que demonstra ter entrevistados, nos anos de 2003 e 2004, meninas e mulheres na Libéria, Guiné e Serra Leoa, que relataram ter vivido uma situação sexual humilhante, pois eram forçadas e coagidas à prática da prostituição. O relatório também destaca a cultura de masculinidade em que se encontram as missões de paz, que como resultado acaba por produzir uma tolerância por comportamentos extremos, tais como o abuso e exploração sexual (MARTIN, 2005).

Segundo o relatório, a atitude conhecida como “*boys will be boys*” continuará a manchar o debate até que se tome consciência de que tais atos refletem também um abuso de poder e infrações que merecem ações disciplinares do que apenas ser vistas como uma questão de relações sexuais consensuais entre parceiros. Ao longo das 44 páginas distribuídas no relatório, é possível verificar que este além de fazer um panorama geral sobre como o problema vem acontecendo - cultura de violência baseada no gênero, cultura nas missões de paz e a questão do AES - propõe ainda sugestões e, por fim, recomendações da própria *Refugees International* sobre cada medida adotada pela ONU para cessar os casos de AES.

3.2 Save The Children

Pode-se argumentar que com o intuito de manter as operações de paz em andamento e para não perder sua credibilidade, por muitas vezes a ONU chegou a minimizar casos de abuso e exploração sexual, argumentando que estes eram casos isolados e que não existiam evidências suficientes as quais comprovassem que, de fato, haviam sido praticados.

Entretanto, em fevereiro de 2002, soldados da ONU foram acusados de abusar e explorar sexualmente de crianças e adolescentes nos campos de refugiados localizados na África Ocidental – Libéria, Serra Leoa e Guiné-Bissau. Essas informações foram divulgadas na mídia como parte dos resultados preliminares de investigações conduzidas pelo ACNUR e pela organização britânica Save the Children (REBELO, 2011), - relatório visto detalhadamente no primeiro capítulo do presente trabalho. Nesse sentido, a *Save The Children* constitui-se como uma das mais proativas organizações não-governamentais que trabalham na promoção de assistência a crianças que se encontram em situação de risco. Portanto, será utilizada como objeto de estudo para identificar como esta vem atuando nesse sentido ao longo dos anos.

Como visto anteriormente, mulheres e crianças constituem as principais vítimas em casos de AES em situação de conflitos armados. Dessa forma, a ONG *Save The Children* faz um trabalho voluntário de ajuda e assistência para crianças vulneráveis em países que atravessam situações de guerra e conflito armado. Ela está presente em cerca de 120 países trabalhando para alcançar cada criança em programas internacionais que se focam em saúde, educação, proteção e alívio de desastres (SAVE THE CHILDREN, 2018).

Segundo o site da ONG, o trabalho é realizado para evitar que a violência ocorra. No entanto, quando esta ocorre, a ONG tem como objetivo responder garantindo que as crianças recebam o apoio de que precisam para se recuperarem e retornarem a um ambiente de apoio e proteção. Tal ação é feita com vistas a: “fortalecer as famílias e cuidadores com o conhecimento e habilidades para proteger as crianças; trabalhar com os governos para desenvolver e implementar políticas de proteção para as crianças; apoiar portadores de deveres relevantes e outros parceiros, como assistentes sociais, funcionários de clínicas, professores e policiais, para efetivamente implementar e coordenar serviços apropriados para crianças; e ouvindo e envolvendo crianças em sua própria proteção”³².

A proteção de crianças constitui um trabalho fundamental para a organização. Nesse sentido, seu objetivo principal é o de promover, proteger e cumprir os direitos das crianças contra o abuso, a negligência, a exploração e a violência, tal como expressas na Convenção sobre os Direitos da Criança e em outros tratados e convenções humanitárias

³² Save The Children, 2018. Disponível em: <<https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/global-programs/protection>> Acesso em: 25 de jul de 2018.

e de refugiados, bem como em leis nacionais³³ (SAVE THE CHILDREN, 2007).

Devido a grandes casos de abusos e exploração sexuais, a Save The Children começou a desenvolver trabalhos e iniciativas a partir do ano de 2002, a partir do trabalho realizado juntamente com a ACNUR. Dentre as atividades realizadas a partir dessa iniciativa, estão presentes: o desenvolvimento de códigos de conduta, melhoramento da cooperação interinstitucional, novos mecanismos para encorajar a denúncia de abuso e uma resposta proativa e a preparação de material de treinamento, informação e orientação. Coletivamente, essas medidas representam uma tentativa séria de responder a um problema que só recentemente se tornou visível³⁴.

Segundo a organização, a falta de segurança consiste num dos principais problemas para a ocorrência de atos ilícitos. Crianças e mulheres expressam grande preocupação em estupros e ameaças de estupro, que ocorrem tanto dentro da própria comunidade em conflito, bem como por forças militares vindas de fora - os capacetes azuis (SAVE THE CHILDREN, 2007). Ainda segundo a *Save the Children*, não se sabe dizer ao certo a extensão total da exploração sexual, da violência baseada no gênero, negligência e abuso de crianças em conflito e desastres (Ibidem, 2007).

Contudo, de acordo com o UNIFEM em Serra Leoa, 94% das famílias deslocadas sofreram abuso sexual (de forma geral, não aqueles praticados apenas por capacetes azuis); além disso, 40% da população, incluindo 692.000 crianças, sofreram abuso sexual no auge dessa guerra civil. Abuso e exploração sexual de mulheres e meninas por humanitários e forças de paz também emergiu como uma ameaça, causada pelo diferencial de poder criado pela dependência humanitária (Ibidem, 2007). O relatório conclui que existem três importantes lacunas nos esforços existentes para conter o abuso e a exploração.

³³ Key child protection articles in the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) are Articles 9 (family separation), 10 (family reunification across borders), 11 (illicit transfer of children), 16 (right to privacy, honour and reputation), 19 (protection from violence, injury, abuse, neglect, maltreatment or exploitation), 20 (alternative care), 21 (adoption), 22 (refugee children), 23 (disabled children), 24 (harmful practices), 25 (periodic review of alternative care), 32 (economic exploitation), 34 (sexual abuse and exploitation), 35 (abduction, sale or trafficking of children), 36 (other forms of exploitation), 37 (juvenile justice and protection from torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment), 38 (protection in armed conflict), 39 (recovery and reintegration) and 40 (children in conflict with the law).

³⁴ No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers, 2008

1. Comunidades - especialmente crianças e jovens pessoas - não estão sendo adequadamente apoiadas e encorajadas a falar sobre o abuso contra elas.

2. Há necessidade de uma liderança ainda mais forte nessa questão em muitas partes do sistema internacional - nomeadamente, assegurar que as boas práticas e os novos procedimentos são tomados e implementados.

3. Existe uma falta aguda de investimento na luta contra causas subjacentes da exploração sexual de crianças e abuso em comunidades - abuso não apenas por aqueles trabalhando em nome da comunidade internacional mas por toda uma gama de atores locais³⁵.

Nesse sentido, a organização traz algumas recomendações, em que se faz necessário: a existência de mecanismos eficazes de reclamações locais devem ser configurados no país para permitir que as pessoas denunciem abusos contra eles; enfrentar as causas ou os impulsionadores do abuso deve se tornar uma prioridade maior para governos, doadores e outros na comunidade internacional, incluindo o desenvolvimento de sistemas de proteção mais fortes à criança em nível nacional³⁶.

Por meio da realização de um trabalho de campo, a organização pôde identificar alguns fatores que explicam por que as respostas de abusos ainda se encontram inadequadas e insuficientes. Em primeiro lugar, a comunidade internacional é frequentemente excluída da resposta ao abuso. Alguns beneficiários descreveram a resposta como um assunto local para os indivíduos em questão e não para organizações internacionais. Outro ponto é a comunidade local se sentir impotente para agir contra um ator internacional. Existe uma luta para perseguir os perpetradores antes deles deixarem o país para que possam ser acusados, entretanto são observados alguns obstáculos no sistema legal internacional que dificultam o êxito nos processos, uma vez que ele já deixou o país (SAVE THE CHILDREN, 2008).

Sendo assim, a sensação de impotência sentida pelas autoridades locais é também justificada pelo medo das consequências na tomada de uma ação. Algumas autoridades locais temem uma retaliação por parte do agressor. Aliado a isso, ainda existe um *gap* de provas suficientes para seguir com o caso e muitos participantes da pesquisa relataram que há uma falta de vontade de agir por parte das autoridades locais porque existem

³⁵ Ibidem p.1

³⁶ Ibidem p.2

interesses particulares que podem ser afetados (Ibidem, 2008).

Além disso, existem limitações que dificultam a discussão e avanços, causados, sobretudo, por nem sempre ter sido possível promover o encontro com o setor profissional de outras áreas humanitárias de paz e organizações de segurança devido a um certo grau de confidencialidade em torno das visitas de campo, a fim de proteger a identidade das comunidades participantes. Por fim, os tabus acerca do tema fazem com que nem sempre os entrevistados sejam completamente abertos sobre suas experiências ou pontos de vista³⁷.

3.3 Anistia Internacional

A Anistia Internacional é um movimento global com mais de 7 milhões de apoiadores estando presente em mais de 150 países. Ela realiza ações e campanhas para que os direitos humanos sejam internacionalmente reconhecidos, respeitados e protegidos. Um dos principais temas que está presente na agenda de trabalho da organização é a presença em conflitos armados, pois estes causam inúmeras mortes, deslocamentos e sofrimento em grande escala. Nesse sentido, a organização trabalha para produzir documentos e campanhas contra violação dos Direitos Humanos durante conflitos armados, independentemente de quem seja o autor do crime ou onde ocorra o abuso. Pesquisadores da Anistia Internacional se dedicam anualmente em áreas afetadas por conflitos, entrevistando testemunhas e sobreviventes, reunindo informações de uma ampla gama de organizações e funcionários locais, incluindo militares e policiais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

Além de reportar diretamente em zonas de conflito, a Anistia Internacional emprega uma variedade de técnicas avançadas de sensoriamento remoto - incluindo a análise de imagens de satélite, bem como a verificação de evidências digitais disponíveis, como vídeos e fotografias enviadas por testemunhas - para monitorar conflitos armados no mundo. Juntas, as evidências testemunhal e fotográfica coletadas no campo, bem como os dados e imagens reunidos remotamente, fornecem a base factual para as campanhas globais da Anistia Internacional (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

Por meio de variados recursos, fica possível que a organização não governamental

³⁷ Ibidem, p.3

realize ações que visam a busca e identificação de perpetradores de abuso e exploração sexuais. Segundo um depoimento dado à Anistia Internacional, durante uma busca domiciliária realizada como parte da operação de paz dos capacetes azuis na República Centro Africana (MINUSCA) no ano de 2015, os homens de uma família foram levados para longe, enquanto as mulheres e crianças foram reunidas em um quarto: *“As forças de paz da ONU estavam gritando; as crianças choravam, e a cena foi bastante caótica. Foi só mais tarde que as mulheres perceberam que uma menina de 12 anos de idade, estava faltando”* disse uma moradora do local. A menina, que se escondeu no banheiro com objetivo de fugir da operação de paz, foi encontrada por um soldado e este a agrediu fisicamente, e, posteriormente, segundo a mesma: *“ele me jogou no chão e deitou-se em cima de mim”* disse à Anistia Internacional (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

Os membros da família que estavam na casa durante a operação de busca ainda disseram à Anistia Internacional que a menina foi separada do resto da família por cerca de 20-30 minutos. Uma irmã lembrou: *“quando ela voltou da parte de trás do pátio, ela gritou 'mamãe' e desmaiou. Nós a trouxemos para dentro da casa e jogamos água sobre ela para reanimá-la”*. A mãe da criança relatou também que após o incidente a filha estava chorando e agindo de forma extremamente perturbada: *“Eu tive que sentá-la em uma panela de água quente”*, explicou - um método tradicional de tratamento de abuso sexual. Mais tarde, a criança foi examinada por uma enfermeira que encontrou provas médicas consistentes de agressão sexual sofrida. O caso culminou na renúncia do chefe da manutenção de paz na República Centro Africana (Ibidem, 2015).

Para a Anistia Internacional, essas alegações de estupro cometidas por tropas da ONU são suportadas por evidências físicas e vários relatos de testemunhas. *“Deve haver uma investigação rápida e completa por uma autoridade civil competente e a menina deve receber total apoio, incluindo assistência médica e psicológica”*, disse Joanne Mariner, *Senior Crisis Response Adviser from Amnesty International*.

Com base no mais recente relatório anual da Anistia Internacional dos anos de 2017/2018, os relatos de abuso e exploração sexual por tropas de paz da ONU continuam a acontecer. Em janeiro de 2017, o Secretário-Geral da ONU anunciou uma nova tarefa para prevenir e responder à AES. No entanto, a ONU registrou 21 casos de AES, inclusive contra seis crianças, envolvendo forças de paz. Em junho, a República do Congo retirou cerca de 650 soldados em razão de alegações de abuso sexual e má conduta (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

Já em 30 de setembro do mesmo ano, pelo menos um *peacekeeper* mauritano

supostamente drogou e estuprou uma mulher na capital Bambari, na República Centro Africana (Ibidem, 2018). A vítima de 19 anos de idade e mais 10 pessoas que tinham conhecimento do caso foram entrevistadas pela ONG. Em depoimento, a mulher de 19 anos disse à Anistia Internacional que o estupro ocorreu ao lado de um posto de controle tripulado por um grupo de *peacekeepers* mauritanos, parte da tropa da MINUSCA estacionada na República Centro Africana. Segundo ela, porque estava se sentindo mal, aceitou o chá que os soldados lhe ofereceram quando estava voltando para casa de um funeral por volta das 21h. Logo após, desmaiou e acordou no chão horas depois. Uma equipe médica foi designada para examiná-la e por fim foram constatadas evidências de violência sexual e drogas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

Autoridades em Bambari realizaram uma investigação criminal formal do caso, que, segundo o promotor local, foi a primeira investigação desse tipo envolvendo as tropas da ONU. Embora tenha havido um fluxo contínuo de alegações bem documentadas de estupro envolvendo tropas da ONU em Bambari, particularmente tropas da República Democrática do Congo, nenhum outro caso resultou em investigações criminais³⁸.

Várias queixas de AES envolvendo forças francesas, desdobradas sob a Operação Sangaris, foram rejeitadas após as investigações. Em março, o Procurador de Paris solicitou a demissão de um caso de estupro que supostamente ocorreu entre 2013 e 2014 em um assentamento de deslocados internos em M'Poko, em Bangui. Pelo menos 14 soldados da Operação Sangaris e cinco soldados da Missão de Apoio Internacional liderada pela África à República Centro-Africana (MISCA), tropas da UA e forças de paz, teriam envolvimento. Entretanto, a decisão do promotor foi de que os testemunhos das vítimas não explicam suficientemente os fatos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

Para Richard Bennett, chefe da Anistia Internacional na ONU, o problema principal consiste na falha dos países contribuintes de tropas em investigar e disciplinar seu pessoal quando alegações confiáveis são confirmadas, pois permite impunidade para abusos e violência sexual. Ele continua ao responsabilizar não somente o país contribuinte de tropas, mas também a ONU, ao dizer que: “o atual sistema da ONU fracassa em sua responsabilidade de prevenir e punir a violência sexual por parte de membros das missões de paz. Como resultado, a ONU muitas vezes abandona as pessoas que deveria proteger.

³⁸Anistia Internacional, 2018. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2015/12/un-must-get-tough-on-peacekeeper-sex-abuse/>> Acesso em: 29 de jul de 2018

É hora de levar a sério e os contribuintes de tropa que não prevenirem abusos ou que não responsabilizem os perpetradores devem ser suspensos até que tenham provado que tomaram medidas eficazes”, conclui³⁹.

Outro fator que impede a punição efetiva dos *peacekeepers* pela ONU, para a Anistia Internacional, diz respeito ao plano de reformas da Organização em não tratar adequadamente o abuso sexual. Segundo a ONG, o relatório divulgado pelas Nações Unidas em Setembro de 2015, não considera um elemento de dissuasão importante – a solicitação de que o relatório anual do Secretário-Geral das Nações Unidas inclua todos os detalhes sobre os casos, como os julgamentos e sentenças (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

De acordo com Joanne Mariner, consultora sênior de resposta a crise da Anistia Internacional: “a péssima conduta sexual por soldados da força de paz ameaça desacreditar todo o sistema da ONU. A menos que as pessoas sejam responsabilizadas, outras reformas vão desaparecer na irrelevância. Toda vez que alguém vestindo a boina azul comete um abuso e vai embora com ele, uma parcela da confiança na ONU é seriamente afetada” (Ibidem, 2015).

3.4 Human Rights Watch

A Human Rights Watch é uma organização internacional de Direitos Humanos, não-governamental, sem fins lucrativos, contando com aproximadamente 400 membros que trabalham em diversas localidades ao redor do mundo. Sua equipe é composta por uma gama variada de profissionais como advogados, jornalistas, especialistas e acadêmicos de variadas origens e nacionalidades (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

A organização teve sua fundação no ano de 1978 e é reconhecida por investigações aprofundadas sobre violações de Direitos Humanos, elaboração de relatórios imparciais sobre essas investigações e o uso efetivo dos meios de comunicação para informar e sensibilizar diversos públicos sobre suas causas. Contando com o apoio de organizações locais, publica mais de 100 relatórios e artigos sobre Direitos Humanos em todo o mundo todo os anos em mais de 90 países. Os países escolhidos são a partir do foco e das questões

³⁹ Anistia Internacional, 2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2015/12/un-must-get-tough-on-peacekeeper-sex-abuse/>> Acesso em: 29 de jul de 2018

abordadas pela organização⁴⁰, baseadas no que esta julga merecer atenção necessária naquele momento (Ibidem, 2018).

Existem mais de 80 pesquisadores que fazem parte de equipes que trabalham na coleta de informações com uma ampla gama de fontes e pesquisas em campo. Alguns destes estão trabalhando no campo⁴¹, enquanto outros trabalham em escritórios espalhados por diversas regiões do mundo (Ibidem, 2018). Ao contrário de ONGs com estrutura federal, tais como a Anistia Internacional, por exemplo, as atividades da HRW são mais centralizadas na sede, localizada em Nova York (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

As filiais⁴² não lidam somente com as campanhas de seus respectivos países - como a maioria das ONGs federalizadas - mas funcionam como escritórios de apoio para o acompanhamento da situação dos direitos humanos nos países designados pela sede (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015). Sendo assim, todos se encontram em missão com o objetivo de conduzir investigações de campo, entrevistar vítimas e testemunhas para que se possa, a partir de então, divulgar em seus relatórios anuais os dados divulgados (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

Alguns dos objetivos da organização estão intimamente ligados a emergência da violação. Quando envolve questões imediatas, a ONG trabalha para a coleta de informações o mais rápido possível. Por outro lado, no que se refere a questões de longo prazo, algumas das etapas iniciais são as de:

“desenvolver uma compreensão completa do incidente ou violação de direitos e obter um forte senso do contexto político, social e cultural local da violação. O pesquisador também deve enquadrar a violação no que se refere aos direitos humanos internacionais e ao direito humanitário. A contextualização da violação ou situação auxilia o pesquisador nos outros estágios iniciais da pesquisa: identificação de possíveis vítimas e testemunhas, contato com todos os atores envolvidos com a violação e início da identificação de alvos de advocacy. A comunicação com uma rede local de contatos e atores

⁴⁰ A Human Rights Watch está envolvida ainda em diversos temas e programas, tais como: armas, direito das crianças, tortura, meio ambiente, direito LGBT, direito das mulheres, saúde, empresas, terrorismo/contraterrorismo, liberdade de expressão, direitos das pessoas com deficiência, ONU e justiça internacional. Disponível em: <<https://www.hrw.org/>> Acesso em: 28 de agosto de 2018.

⁴¹ Estes estão espalhados em cinco regiões geográficas - África, América, Ásia, Europa e Ásia Central e Oriente Médio, além de um programa separados nos Estados Unidos (Ibidem, 2018).

⁴² As filias da HRW situam-se atualmente em Amsterdã, Berlim, Bruxelas, Chicago, Genebra, Johannesburgo, Londres, Los Angeles, Moscou, Nairobi, Paris, São Francisco, Sidney, Tóquio, Washington e Zurique (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015)

relevantes é o principal método para os pesquisadores se familiarizarem com as condições locais e obter uma compreensão completa da situação⁴³” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

A principal estratégia adotada pela organização é a de elaborar relatórios, como dito acima, os quais são apresentados às autoridades relevantes e, principalmente, à mídia internacional. A ideia é envergonhar os infratores publicamente e exercer pressão para que os mesmos sejam punidos. Tais autoridades são os representantes governamentais dos países onde são cometidos os abusos, mas também representantes de OIGs, tais como a ONU e a UE. A elaboração dos relatórios é feita por meio de pesquisas, visitas aos locais onde os abusos foram cometidos e entrevista com vítimas, acusados e testemunhas (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015). Além disso, alguns ativistas locais e membros da sociedade civil também são parceiros da organização no que tange a determinar regiões dentro dos países, distritos dentro de cidades ou locais específicos onde os pesquisadores podem encontrar testemunhas e vítimas de violações de direitos humanos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

A partir de casos concretos de violações, a HRW se reúne com governos e organizações internacionais para propor políticas públicas e reformas legais necessárias para proteger direitos e garantir a reparação para vítimas de violações passadas. Portanto, “além de suas atividades de pesquisa e denúncia de casos de violação, a HRW ainda faz pressão sobre os governos para que estes adotem legislações favoráveis à proteção de Direitos Humanos” (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p.213).

Um relatório divulgado em 2003 “*We will kill you if you cry: Sexual violence in the Sierra Leone Conflict*” detalha a situação observada no país durante os anos de 1991 a 2001, nos quais milhares de mulheres e crianças de diversos grupos étnicos, idades e classes sociais foram sujeitas a uma disseminada e sistemática violência sexual, no qual faziam parte não apenas tropas das missões de paz, bem como por gangues e grupos rebeldes em sua maioria.

⁴³ Tradução de: “The goals of the initial stages of research are to develop a thorough, well-rounded understanding of the incident or rights violation and to gain a strong sense of the local political, social, and cultural context of the violation. The researcher must also frame the violation as it relates to international human rights and humanitarian law. Contextualizing the violation or situation assists the researcher in the other initial stages of research: identifying potential victims and witnesses for testimony, reaching out to all actors involved with the violation, and beginning to identify advocacy targets. Communication with a local network of contacts and relevant actors is the primary method for researchers to familiarize themselves with the local conditions and gain a thorough understanding of the situation.”

A Human Rights Watch documentou diversos casos de estupro por *peacekeepers* durante a UNAMSIL em Serra Leoa, além de prostituição de menores e exploração de mulheres. Foram documentados alguns casos pela organização. Em fevereiro de 2001, uma adolescente de 16 anos foi estuprada por um *peacekeeper* nigeriano na capital de Serra Leoa, Freetown. Quando a HRW começou a investigar o caso, a polícia de Serra Leoa alegou não ter sido capaz de encontrar o militar para o interrogatório. Posteriormente foi divulgado que o caso havia sido investigado, mas que a vítima retirou o caso (HUMAN RIGHTS WATCH, 2003).

Já em março do mesmo ano, foi registrado o estupro de uma criança de 12 anos por militares azuis da Guiné juntamente com duas forças rebeldes da região. Segundo o depoimento da vítima, o estupro aconteceu em Bo, área onde se concentra o contingente da missão e segunda maior cidade do país. A medida tomada foi a repatriação do militar. Em abril de 2003, a HRW interrogou algumas testemunhas de um estupro cometido por dois capacetes azuis ucranianos numa vila em Kenema. A seção de direitos humanos da UNAMSIL não estava ciente do caso até a HRW informá-los. No entanto, não foi conduzida uma investigação sobre o caso em questão. É sabido que mulheres e crianças são as maiores vítimas em casos de abuso e exploração sexual, entretanto, a organização também testemunhou casos de estupro contra meninos. Em junho de 2002, um garoto de 14 anos alegou ter sido estuprado por um capacete azul de Bangladesh e que este, inclusive, deu o equivalente a aproximadamente \$0,25 para o seu silêncio. Um exame médico posteriormente confirmou que o estupro havia ocorrido (Ibidem, 2003).

A organização elucidou que se presenciava uma falta de seriedade nas investigações conduzidas pela UNAMSIL com o problema da violência sexual. Uma de suas recomendações foi de reforçar que as alegações devem ser amplamente investigadas e o setor de Direitos Humanos deve monitorar e reportar sistematicamente os casos ocorridos. Um treinamento de sensibilização de gênero do pessoal civil e militar também foi recomendado e o código de conduta da ONU deveria ser revisto para garantir a política de “tolerância zero” e as consequências de tais atos (Ibidem, 2003).

Mais recentemente, em janeiro de 2016, a Human Rights Watch documentou oito casos de exploração e abuso sexual por *peacekeepers* também na República Centro Africana, incluindo estupro e estupro coletivo cometidos entre outubro e dezembro de 2015. Uma menina de 14 anos de idade e uma mulher de 18 anos disseram a ONG que o estupro foi cometido perto do aeroporto de Bambari no centro do país. Além disso, as oitos vítimas disseram acreditar que os militares da ONU eram da República do Congo

(HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

Em todos os casos de exploração e abuso sexual documentados pela Human Rights Watch, os sobreviventes viviam em campos de refugiados internos em Bambari quando os abusos ocorreram. Entretanto, vários disseram que fizeram sexo com tropas de paz em troca de comida ou dinheiro, visto que o conflito contínuo criou uma situação de desespero na comunidade. Vale lembrar que - como visto anteriormente - a ONU também proíbe o envolvimento de suas tropas em quaisquer tipos de relação sexual com membros da comunidade local (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016).

A organização observou que no ano de 2007, a ONU anunciou que 12% da tropa do Sri Lanka empregada numa missão de paz no Haiti estava envolvida em casos de AES. Entretanto, nenhum dos 114 supostos perpetradores foi repatriado e os defensores das vítimas no Haiti nunca foram sequer informados de qualquer acusação criminal ter sido realizada. Por outro lado, a ONU informou que houve apenas 101 denúncias de abuso e exploração sexual na missão no Haiti, incluindo 6 de 2015. Isso provavelmente esconde o verdadeiro número de casos, já que qualquer denúncia pode refletir muitas vítimas e perpetradores, além de ignorar os muitos casos que nunca são relatados (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015).

A falta de punição realmente adequada e hábil contra os *peacekeepers* representa uma falta de medidas as quais não foram tomadas contra os perpetradores. Ademais, constituem também num dos problemas chaves que circundam as missões de paz. Hillary Margolis, pesquisadora de direitos da mulher da HRW diz que “mandar os *peacekeepers* de volta para casa não é suficiente. A ONU precisa insistir para que os países contribuintes de tropa levem seus militares até a justiça e que os sobreviventes necessitam do apoio necessário” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016).

Já foi visto que o relatório Zeid detalhou o problema da ONU com relação a abusos sexuais e teceu recomendações de como corrigi-lo. Para a HRW, a falta de prestação de contas sobre esses casos até o momento colocou a justiça fora do alcance da maioria dos sobreviventes ridicularizando a política de “tolerância zero” da ONU. O painel de revisão deve basear-se nas recomendações da Zeid, exigindo maior transparência nas investigações e sistemas mais fortes para garantir a ação imediata sobre alegações e apoio às vítimas. Mas enquanto os Estados que contribuíram com tropas de manutenção da paz continuarem pouco dispostos a responsabilizar seus soldados, a crise dos abusos sexuais continuará (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015). Dito isto, algumas das incitações que a HRW faz são:

- Dar prioridade à segurança e ao bem-estar dos sobreviventes em sua resposta à exploração e abuso sexual, inclusive através da promoção de melhores práticas, como manter a confidencialidade, minimizar o trauma repetido de múltiplas entrevistas e garantir acesso rápido aos cuidados médicos e psicossociais;
- Cumprir os compromissos anteriores, tais como monitorar regularmente o status das investigações e processos por países que contribuem com tropas, manter os países membros em um prazo de seis meses para concluir investigações e fornecer regularmente informações públicas sobre os países de origem e o status das investigações dos suspeitos. Os relatórios dos países da ONU devem incluir atualizações sobre as investigações de abuso por parte das forças de manutenção da paz e devem ser expandidos para além das alegações de abuso sexual para cobrir todas as violações graves dos direitos humanos, incluindo homicídios ilegais e desaparecimentos forçados.
- Estabelecer uma posição sênior em todas as missões de campo da ONU para garantir as melhores práticas tanto para investigações quanto para a proteção de sobreviventes, incluindo a coordenação de investigações da ONU e a garantia de assistência médica e psicossocial para os sobreviventes.
- Garantir que os mantenedores da paz recebam treinamento consistente sobre a política de “tolerância zero” da ONU sobre exploração e abuso sexual, incluindo uma comunicação clara sobre as consequências para o pessoal que violar esta política.
- Garantir o repatriamento imediato de unidades responsáveis por crimes graves após a realização de investigações adequadas. Exigir publicamente e regularmente a responsabilização por esses crimes até que os perpetradores sejam levados à justiça
- Deixar claro para os países que contribuem com tropas que a sua capacidade de prestar contas dos crimes cometidos pelos seus mantenedores da paz será um critério essencial para decidir se deve aceitar mais das suas tropas nas missões de manutenção da paz da ONU (Ibidem, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foram apresentadas as funções desempenhadas pelas ONGs a partir de casos de abuso e exploração sexual das operações de paz da ONU. As ONGs de Direitos Humanos tomadas como base deste trabalho - *Refugees International*, *Save the Children*, Anistia Internacional e *Human Rights Watch* – estão empenhadas na realização de atividades as quais ajudam a divulgar, denunciar, cobrar e analisar as regras implementadas pela ONU para que as violações não continuem a ocorrer.

O grau de importância do trabalho de uma ONG vem alcançando patamares tão mais elevados, que estas não somente representam a população, mas se tornaram cruciais para que os Estados sejam responsabilizados pelas práticas de Direitos Humanos. Elas ainda agem com o intuito de aumentar tal pressão, visto que “fornece informações aos canais públicos governamentais pertinentes para discussão, por um lado, e distribui e promove novos instrumentos de direitos humanos, por outro” (CLARK, 1995).

No caso específico desta monografia, as ONGs estudadas agem no intuito de exigir um maior cumprimento das regras adotadas pela ONU com respeito a violência sexual nas operações de paz. Os casos de AES não apenas contribuem para uma falta de credibilidade das operações de paz da ONU, como também leva a um aumento na falta de confiabilidade da população com as tropas, gerando sentimentos de medo e insegurança, dificultando a denúncia e a localização dos responsáveis. Além disso, traz consequências sérias para mulheres e crianças: muitas têm de lidar com a rejeição da família, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez indesejada.

As Nações Unidas vêm, de fato, desenvolvendo medidas e adotando regras cada vez mais específicas ao longo dos anos para cessar tais ocorrências. Alguns dos mecanismos criados consistem nos *focal points*, treinamento das tropas com relação a conduta exigida nas operações, revisão e novas medidas no marco regulatório (MOU), criação de uma plataforma sobre as denúncias e a elaboração anual de relatórios no intuito de pressionar os governos a tomarem as devidas punições contra os capacetes azuis envolvidos em tais atos, demonstrados no primeiro capítulo deste trabalho.

Essa pressão e atuação mais pertinente das ONGs vem remodelando a ideia de Estados como soberanos no Sistema Internacional, provendo espaço para estes novos atores que trazem demandas muitas vezes negligenciadas pelos Estados. Essa negligência se explica por demandarem altos custos econômicos e políticos, os quais estes não estão dispostos em arcar, a menos que sejam pressionados por terceiros. Nesse sentido, as

ONGs atuam como representantes da sociedade civil servindo como condutoras de pressão e influência sobre essas novas questões e, por isso, tornam-se cada vez mais envolvidas na defesa das obrigações dos Estados para a proteção de direitos humanos. É nesse sentido que se inserem as ideias abordadas no segundo capítulo sobre a atuação mais pertinente da sociedade civil com o passar dos anos e os conceitos de *compliance* e *enforcement*.

Contudo, observa-se que a violência sexual ainda continua presente nas operações de paz apesar dos esforços da organização na criação de novas medidas e treinamentos para as tropas. Entretanto, o papel da ONU encontra-se limitado no que diz respeito a punir os responsáveis, uma vez que os capacetes azuis gozam de imunidades e estes só podem ser julgados em seu Estado de origem. Acontece que muitos desses Estados não estão dispostos a levarem a cabo tais denúncias, alegando não existirem provas suficientes e contribuindo para um clima de impunidade, algo que dá ainda mais margem para que os militares possam agir indiscriminadamente, pois estes sabem que não sofrerão punições severas, sendo a penalidade máxima apenas a sua repatriação.

Por outro lado, enquanto a influência intergovernamental das ONGs sobre os direitos humanos é conquistada por assumir as causas que os Estados ignoram ou transgridem e dominando as complexidades da diplomacia para aplicar a autoridade intergovernamental às preocupações humanitárias, o desafio para as ONGs de direitos humanos de mudar as práticas domésticas do Estado ainda permanece prejudicado. Segundo Clark (1995) tem sido argumentado que Estados repressivos podem tolerar altos níveis de isolamento diplomático e econômico por longos períodos de tempo. A esse respeito, o intercâmbio entre ONGs internacionais e grupos domésticos é vital para a eficácia das ONGs, pois estas provêm as informações (CLARK, 1995).

Pôde-se verificar que as ONGs estudadas nesta monografia trabalharam por meio do testemunho dos grupos locais e necessita da disposição da população local para denunciar os casos ocorridos. Portanto, a participação da população torna-se objeto primordial de seu trabalho, pois é a partir dos relatos que são elaborados relatórios, ano a ano, sobre cada caso reportado em uma missão de paz para que a organização possa cobrar medidas mais efetivas dos Estados e até da própria ONU.

Este trabalho teve como objetivo principal demonstrar que as ONGs cumprem papel relevante no que tange a cobrança de ações por parte dos Estados. Entretanto, estas não dispõem de autoridade para aplicar uma punição ou impor que os Estados cumpram suas obrigações, estando sua atuação apenas limitada a exercer pressão e monitoramento.

Mas falando sobre o caso específico das quatro ONGs analisadas em casos de abuso e exploração sexual nas operações de paz da ONU, ficou claro que o seu papel tem sim uma contribuição importante pois age como porta voz internacional na luta pelos direitos humanos.

A *Save The Children* foi pioneira a levantar tais questões e as demais ONGs vistas no terceiro capítulo também passaram a concentrar seus trabalhos na divulgação dos casos e de contestar as medidas adotadas pela ONU. Houve de fato uma cobrança por parte das ONGs para que houvesse uma *compliance* dos Estados com relação as condutas que são estabelecidas pela ONU. Pôde-se verificar também que as ONGs teceram duras críticas a respeito dos procedimentos adotados pelas Nações Unidas, apontando em quais áreas deve se ter uma atuação mais proativa da instituição, bem como fazendo recomendações. Mas, no fim das contas, as ONGs concentram-se mais em denunciar publicamente e prestar assistência a população do que de fato exercer uma pressão nas autoridades internacionais para que haja uma solução efetiva do problema, visto que possuem pouco poder para fazer mudanças mais profundas. Portanto, limitam-se a apontar as falhas e fazer algumas recomendações.

O debate acerca desse problema ainda está longe de ser solucionado e necessita de sérios esforços, visto que até a conclusão deste trabalho ainda era visto notícias sobre abusos e exploração sexual. Em linhas gerais, pode-se dizer que as ONGs possuem sua parcela de contribuição para dar fim a esta ignóbil situação, mas que ainda precisa se percorrer um longo caminho para juntar esforços e, principalmente, existir vontade dos Estados na punição dos agressores para que, de fato, essa seja uma questão efetivamente solucionada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W., SNIDAL, Duncan. **Why States act through Formal International Organizations**. Journal of Conflict Resolution, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/174551?read-now=1&loggedin=true&seq=26#metadata_info_tab_contents> Acesso em: 26 de setembro de 2018.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Direitos Humanos: O significado político da Conferência de Viena**. Lua Nova, no 32. São Paulo, 1994.

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.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Plano de reforma das forças de pacificação da ONU não trata adequadamente do abuso sexual**, 2015. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/plano-de-reforma-das-forcas-de-pacificacao-da-onu-nao-trata-adequadamente-abuso-sexual/>> Acesso em: 08 de agosto de 2018

ANISTIA INTERNACIONAL. **CAR: Strengthen peacekeepers to prevent renewed violence**, 2016. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/car-strengthen-peacekeepers-to-prevent-renewed-violence/>> Acesso em: 09 de agosto de 2018

ANISTIA INTERNACIONAL. **UN: Report on sexual abuse paves way for meaningful reform**, 2017. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/un-report-on-sexual-abuse-paves-way-for-meaningful-reform/>> Acesso em: 11 de agosto de 2018

ANISTIA INTERNACIONAL. **Don't turn your back on girls: Sexual violence against girls in Haiti**, novembro de 2008.

ANISTIA INTERNACIONAL, **UN troops implicated in rape of girl and indiscriminate killings must be investigated**. 11/08/2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/08/car-un-troops-implicated-in-rape-of-girl-and-indiscriminate-killings-must-be-investigated/>>. Acesso em: 12 de set de 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL, **UN peacekeeper reform plan falls short on sex abuse.** 11/09/2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/un-peacekeeper-reform-plan-falls-short-on-sex-abuse/>>. Acesso em: 11 set. 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Who we are.** Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/who-we-are/>> Acesso em: 03 de agosto de 2018.

AXELROD, Robert; KEOHANE Robert O. **Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions.** World Politics, Vol. 38, No 1, Outubro de 1985.

BEVIR, Mark. **The SAGE Handbook of Governance.** Londres, 2011.

BOLI, John; THOMAS, George M. **World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organizations.** Vol.62, no.2, p 171-190. Abril, 1997.

CLARK, Ann Marie. **Non-Governmental Organizations and their influence on International Society.** In: Journal of International Affair, 48, no.2, 1995.

COHEN, Jean L. **Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias.** Tradução de “Civil Society and Globalization: Rethinking the Categories. VERA, Pereira. Revista de Ciências Sociais. Vol. 46, no 3, Rio de Janeiro, 2013.

CONDUCT IN UN FIELDS MISSION. **Timeline on Conduct and Discipline,** 2018. Disponível em: < <https://conduct.unmissions.org/timeline>> Acesso em: 25 de agosto de 2018.

COX, Robert W. **Civil Society at The Millenium: Prospects for an Alternative World Order.** Review Of International Studies, Vol. 25, No. 1. Janeiro, 1999

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. **On Compliance.** International Organization. Vol. 47, No 2, pp. 175-205, 1993.

CSÁKY, Corinna. **No One to Turn To: The Under-reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers.** London: Save the Children, 2008

DEFEIS, E.F. U.N. **Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity**, 7 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 185, 2008.

DONATO, Manuela Teixeira. **O Papel da Sociedade Civil na Governança Global da AIDS**. Dissertação de Mestrado. Recife, 2012.

DOWNS, George W.; ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter N. **Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?**. International Organization. Vol. 50, No. 3, 1996.

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.

FALK, Richard. **The changing role of global civil society**. In: BAKER, Gideon; CHANDLER, David. *Global Civil Society: contested futures*. New York: Routledge, 2005. p. 69-84.

FERNANDES, Rubens César. **Elos de uma cidadania planetária**. In: Miguel Darcy de Oliveira e Rajesh Tandon (eds). *Citizens - Strengthening Global Civil Society*, Civicus, Washington DC, 1995.

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.

FURTAK, F. T. **Internationale nichtstaatliche Organisationen**. Springer Fachmedien. Wiesbaden, 2015

GRASSI, Pietro. **A responsabilidade dos Estados por crimes sexuais cometidos por agentes de paz da ONU**. Revista do CAAP. Belo Horizonte, 2011.

HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria**. Dados, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006. Acesso em: 23 de set de 2018.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HIGATE, Paul. Peacekeepers, Masculinities, and Sexual Exploitation. **Men and Masculinities**, vol.10, n.1, p. 99-119, 1 de julho de 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH. **We'll Kill You If You Cry: Sexual Violence in the Sierra Leone conflict**, v.15, n.1, 2003.

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.

KEOHANE, Robert O; MARTIN, Lisa L. **The Promise of Institutional Theory**. *International Security*, Vol.20. No.1, 1995.

KRASNER, Stephen (ed.). **International Regimes**. Ithaca, Cornell University Press, 1989.

KWEITEL, Juana. Experimentação e inovação em matéria de prestação de contas nas organizações de Direitos Humanos da América Latina. In: SUR. **Revista Internacional de Direito Humanos/Sur - Rede Universitária de Direitos Humanos** - v.1, n.1, Jan.2004 - São Paulo, 2004.

LAVELLE, Adrian Gurza. **ONGS, Direitos Humanos e Representação**. In: *Revista Internacional de Direitos Humanos/Sur - Rede Universitária de Direitos Humanos*. Jun/Dec, 2014

MARTIN, Sarah; GANTZ, Peter. **Haiti: sexual exploitation by peacekeepers likely to be a problem**. *Refugees International*, 07/03/2005.

MELO, Marina Félix. **Profissionalização nas Organizações não-governamentais**. Dissertação de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

MELLO, Flávia de Campos. **Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: um balanço dos debates**. BIB. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, 1997.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.** Rev. Sociol. Política, n.25, pp.25-38, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200004&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 14 de set de 2018.

MULLINS, C. 'We are going to rape you and taste tutsi women': **Rape during the 1994 rwandan genocide.** British Journal of Criminology, 49(6), 719-735, 2009.

NORDAS, Ragnhild; RUSTAD, Siri C. A. **Sexual Exploitation and Abuse By Peacekeepers: Understanding Variations.** Peace Research Institute Oslo. International Interactions. Oslo, 2013.

NDULO, Muna. **The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by peacekeepers during Peacekeeping Missions.** Cornell Law Faculty Publications. Paper 59, 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?** Dissertação de mestrado. University of Lund, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Our History,** 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>> Acesso em: 12 de agosto de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Principles of Peacekeeping,** 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>> Acesso em: 15 de agosto de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of Internal Oversight Services (OIOS). **Investigation by the Office of Internal Oversight Services into allegations of sexual exploitation and abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.** A/59/661, 05/01/2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Presentation by H.R.H. Prince Zeid Ra'ad Al-Hussein, Permanent Representative of Jordan to the United Nations to the Special Committee on Peacekeeping Operations.** 04/05/2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special Measure for protection from sexual exploitation and abuse.** Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/2003/13, 09/10/2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.** Secretary-General's Bulletin, A/69/779. 13/02/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.** Secretary-General's Bulletin, A/70/729, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.** Secretary-General's Bulletin, A/72/751, 15/02/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.** Secretary-General's Bulletin, A/58/777-E. 23/04/2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.** Secretary-General's Bulletin, A/61/957. 15/06/2007.

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, **Note for Implementing and Operational Partners by UNHCR and Save the Children-UK on Sexual Violence & Exploitation.** 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets,** 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Standards of Conduct.** United Peacekeeping Operations, 2018 Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/standards-of-conduct>> Acesso em: 08 de agosto de 2018

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Timeline on Conduct and Discipline,** 2018. Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/timeline>> Acesso em: 10 de agosto de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conduct in UN Field Missions**. United Peacekeeping Operations, 2018 Disponível em: <<https://conduct.unmissions.org/>> Acesso em: 09 de agosto de 2018

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 1325**, S/RES/1525, 31/10/2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa**, 2003. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/SE%20ARES%2057%20306.pdf>> Acesso em: 20 de agosto de 2018.

REBELO, T. **Soldados da paz e violência sexual: As respostas no âmbito das Nações Unidas**. II Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP e PUC/SP). 16 17 e 18 de novembro 2009.

REFUGEES INTERNATIONAL. **What We Do**, 2018. Disponível em: <<https://www.refugeesinternational.org/currentwork/>> Acesso em: 24 de setembro de 2018.

REFUGEES INTERNATIONAL. **Women and Girls**, 2018. Disponível em: <<https://www.refugeesinternational.org/women-girls>> Acesso em: 23 de setembro de 2018.

SAVE THE CHILDREN. **Child Protection in Emergencies: Priorities, Principles and Practices**. Suécia, Estocolmo, 2007.

SAVE THE CHILDREN. **The War on Children: Time to End grave violations against Children's in conflict**. Save the Children International, 2018.

SAVE THE CHILDREN. **Global Child Protection**, 2018. Disponível em: <<https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/global-programs/protection>> Acesso em: 07 de agosto de 2018.

SILVA, Danielle Costa da. **A Atuação das ONGs na agenda de Direitos Humanos da Política Externa Brasileira**. Dossiê SimpoRI. Volume V, 2016.

SIMMONS, Beth A. **Compliance with International Agreements.** Department of Political Science, University of California at Berkeley. 1998

SKJAELSBÆK, 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.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez Editora, 2001.

TENÓRIO, F. G. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais.** ed: São Paulo. FGV, 2013

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro: Record, 1997.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, v. 2, n. 12, p.21-33, jun. 1999.

VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. **Democracia cosmopolita versus política internacional.** Lua nova. São Paulo, 2006.