

O ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DE MULHERES PELOS *PEACEKEEPERS* NAS MISSÕES DE PAZ: AS MEDIDAS ADOTADAS PELA ONU NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO

THE ABUSE AND SEXUAL EXPLOITATION OF WOMEN BY PEACEKEEPERS IN PEACE MISSIONS: THE MEASURES ADOPTED BY UN IN CONFRONTING THE ISSUE

Alessandro Severino Valler Zenni *

Cynthia Lourenço Tach **

Fernanda Diniz Aires ***

SUMÁRIO: Introdução. 1 Breve histórico do abuso e da exploração sexual de mulheres pelas tropas da ONU nas missões de paz. 2 As principais medidas adotadas pela ONU no combate ao abuso e à exploração sexual de mulheres nas missões de paz. 2.1 Boletim do secretário-geral de 2003. 2.2 O relatório do príncipe Zeid Ra'Ad Zeid Al-Hussein. 2.3 Unidade e times de conduta e disciplina. 2.4 Treinamentos. 3 Resoluções do conselho de segurança da ONU. 3.1 Resolução 1325. 3.2 Resolução 2242. 3.3 Resolução 2272. 4 O relatório do secretário-geral de 2017. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo tem por finalidade analisar o abuso e a exploração sexual (AES) de mulheres cometidos pelos *peacekeepers* nas missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). O imenso número de casos de violência sexual perpetrados pelos soldados da paz nos últimos anos tem sido alvo de intensos debates na comunidade internacional, ocasião em que se questiona como a ONU tem tratado internamente tais violações de direitos humanos das mulheres, diante da persistência do problema dentro da Organização. Busca-se, portanto, neste estudo, expor brevemente o histórico do AES de mulheres cometidos por tais agentes da ONU nas missões de paz para, em seguida, apresentar as principais medidas adotadas pela Organização no enfrentamento da questão nos últimos anos. Por fim, o artigo identificará as falhas apresentadas na implementação dessas medidas, bem como apontará possíveis alternativas a serem adotadas na solução das mesmas. Como resultado, concluiu-se que ao longo dos anos a ONU tem se preocupado mais com essas graves violações, dispensando maiores esforços no estabelecimento de medidas cada vez mais restritas. Contudo, algumas falhas ainda são percebidas nas medidas implantadas, em especial as

* Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa (UL). Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor do Centro Universitário de Maringá (CESUMAR). Professor da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

** Realizando mestrado profissional em International Human Rights Law - LLM Programme pela University of Groningen (Holanda). Especialista em Direito Internacional pela Faculdade Damásio. Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).

*** Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (CESUMAR). Especialista MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Especialista em Direito Tributário e Gestão Tributária pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Advogada.

Artigo recebido em 23/04/2018 e aceito em 25/05/2018.

Como citar: ZENNI, Alessandro Severino Valler; TACH, Cynthia Lourenço; AIRES, Fernanda Diniz. O abuso e a exploração sexual de mulheres pelos *peacekeepers* nas missões de paz: as medidas adotadas pela ONU no enfrentamento da questão. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 35, p. 85 jan/jun. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>>.

relacionadas com equidade de gênero, o que culminam na sua ineficácia. O trabalho faz parte de uma pesquisa maior e tem por fundamento teórico a literatura do direito penal internacional e de gênero, com recurso a livros e artigos nacionais e estrangeiros, além de consultas a fontes primárias, tais como os documentos da ONU. Do ponto de vista metodológico, o procedimento adotado foi o histórico, bibliográfico e documental.

Palavras-chave: direito internacional dos direitos humanos; organização das nações unidas; missões de paz; violência sexual e de gênero.

ABSTRACT: *The present article is aimed at analyze the sexual abuse and exploitation of women committed by peacekeepers in the peacekeeping operations from United Nations (UN). The vast number of cases of sexual violence perpetrated by peacekeepers in recent years has been the subject of intense debate in the main media, questioning how the UN has dealt internally with such violations of women's human rights, given the persistence of the issue within the Organization. It is sought, therefore, in this study, to briefly describe the history of the SAE of women committed by UN soldiers in peacekeeping operations to, then, present the main measures adopted by the Organization in addressing the problem in recent years. Finally, the article will identify the failures faced in the implementation of these measures, as well it will point out possible alternatives to be adopted as a solution. As a result, it has been found that over the years the UN has been more concerned with these grave violations, and has expended more effort in establishing more restrictive measures. However, some failures are still perceived in the measures, especially those related to gender equity, which culminate in its ineffectiveness. The research is part of a larger study and has as theoretical groundwork the international criminal law and gender literature, using domestic and international books and articles, as well as consultations of primary sources, such as UN documents. From methodological view, the article adopted historical, bibliographic and documentary procedure.*

Keywords: *international human rights law; united nations; peacekeeping operations; sexual and gender-based violence.*

INTRODUÇÃO

As missões de paz da ONU foram criadas em 1948 e têm por objetivo garantir a construção da paz e a defesa dos direitos humanos das populações vítimas de conflitos. Atualmente, são 15 operações de manutenção da paz em desdobramento no mundo todo, formadas por mais de 110 mil pessoas.

Desde a sua criação, as missões de paz da ONU têm feito muito para promover a paz e a segurança internacionais, bem como para aliviar a situação dos civis em situações de conflito e pós-conflito, resultando até na concessão do Prêmio Nobel da Paz em 1988.

Ocorre que essas conquistas acedem espaço a uma pequena parcela de soldados da paz (peacekeepers) que violam os direitos de quem supostamente deveriam proteger. Desde o início da década de 1990, inúmeras alegações foram feitas contra os peacekeepers por abuso e exploração sexual (AES) de mulheres e crianças, violando, com isso, normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito

Internacional Humanitário e demais instrumentos normativos elaborados com o propósito de proteger e preservar os direitos humanos das mulheres.

Bósnia, Kosovo, Timor Leste, Camboja, Libéria, República Democrática do Congo, Serra Leoa são alguns dos muitos países que tiveram casos de AES de mulheres pelos peacekeepers nas últimas décadas, sendo que alguns destes até o presente sediam tais violações. Hoje, novos Estados chamam atenção pela onda de abusos que ocorrem no território deles, tais como a República Centro-Africana e o Haiti.

Somente em 2002, após anos de inércia institucional, que a ONU começou a estabelecer medidas de combate a tais atos, por meio de uma política de tolerância zero instituída como um princípio norteador das ações de enfrentamento adotadas pela Organização.

Todavia, mesmo passadas mais de duas décadas, o AES de mulheres pelos peacekeepers continuam sendo uma realidade presente na maioria das missões de paz, o que denuncia a incapacidade das Nações Unidas em impedir que tais violações de direitos humanos ocorram dentro de suas operações de paz.

O AES constituem violações atroz dos direitos humanos das vítimas, causando consequências que são ao mesmo tempo severas e duradouras, tanto de ordem física como psicológica. Já em relação às missões de paz, o cometimento desse tipo de violência sexual por parte dos soldados da paz mancha a imagem da Organização ao incentivar sentimentos negativos com relação à operação de paz na sociedade receptora.

Neste sentido, dada a gravidade da questão aliada à repercussão na comunidade internacional, questiona-se de que forma ONU tem tratado internamente as questões de AES cometidas nas missões e quais são as limitações dessas medidas que impedem a solução da questão.

Para responder a essa pergunta, o artigo iniciará discorrendo de forma breve sobre o histórico do abuso e da exploração sexual de mulheres pelos peacekeepers nas missões de paz, para em seguida analisar as principais medidas adotadas pelas Nações Unidas nos últimos anos no combate ao problema, destacando a importância e a eficácia de cada uma delas. Na sequência, será a vez de analisar as principais Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas voltadas à questão, bem como a nova estratégia adotada pelo atual Secretário-Geral neste ano, para, então, chegar-se a algumas conclusões finais.

1 BREVE HISTÓRICO DO ABUSO E DA EXPLORAÇÃO SEXUAL DE MULHERES PELAS TROPAS DA ONU NAS MISSÕES DE PAZ

A Carta das Nações Unidas, em seu Artigo 1^o, estabelece como principal propósito da Organização “manter a paz e a segurança internacionais”, sendo que, para tanto, deve “tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz” (ONU, 1945, p. 5).

Neste sentido, com a intenção de alcançar essa finalidade, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estabeleceu, entre outras medidas, as operações de manutenção da paz das Nações Unidas, que tem como função principal apoiar a implementação de um acordo de cessar-fogo ou um acordo de paz entre as partes em conflito (UNITED NATIONS, 2008, p. 17).

Assim, as operações de manutenção da paz por vários anos ajudaram países em conflito a alcançarem a paz e a segurança de suas terras, bem como resguardaram a proteção dos direitos humanos de civilizações em situação de vulnerabilidade. Entretanto, essas conquistas acabam por ser manchadas por uma pequena parcela da equipe que escolhe por violar os direitos de quem supostamente deveriam proteger.

Desde o início da década de 1990, inúmeras alegações foram feitas contra os soldados da paz da ONU por abuso e exploração sexual de mulheres e crianças, como foi o caso da Bósnia, Kosovo, Timor Leste, Camboja e Libéria. Todavia, por mais que tenham sido noticiadas, nenhuma delas chegou a ser investigada e os casos foram esquecidos (MARK, 2012, p. 5).

Contudo, foi somente em 2001 que as primeiras denúncias oficiais de AES envolvendo soldados da paz e trabalhadores humanitários surgiram, por meio de um relatório elaborado pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em conjunto com a Save the Children – UK, despertando a atenção mundial (UNHCR, 2002, p. 2-3).

O relatório foi realizado com o objetivo inicial de colher informações sobre os relatos de AES de crianças sob o domínio do ACNUR

¹ “Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meio pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz” (ONU, 1945, p. 5).

nos países situados na Sub-região do rio Mano na África Ocidental (Guiné, Libéria e Serra Leoa), tendo exposto que a prática desses crimes sexuais por agentes humanitários estava amplamente presente nos três países. No relatório, foi constatado que o AES ocorria, na maior parte dos casos, pela troca de sexo por dinheiro ou presentes e a maioria das vítimas eram jovens meninas (entre 13 a 18 anos). O relatório informava, ainda, que os exploradores eram, em sua maioria, homens em posição de poder e influência, que possuíam o controle ao acesso de produtos e serviços, além de riquezas e rendimentos (UNHCR, 2002).

Alarmados pelo contexto descrito no relatório do ACNUR e Save the Children-UK, o Escritório de Serviços de Supervisão Interna das Nações Unidas (United Nations Office of Internal Oversight Services - OIOS) comandou uma investigação entre julho de 2001 a junho de 2002 no mesmo local, a qual confirmou a ocorrência de AES por agentes humanitários e peacekeepers. Todavia, ao contrário do alegado no relatório do ACNUR, essa investigação revelou que não havia provas suficientes para confirmar a presença de práticas sistemáticas de violência sexual contra refugiados, mas admitiu a existência de fatores que contribuem para o abuso e a exploração sexual (UNITED NATIONS, 200, p. 18).

Diante disso, após mais de uma década de inércia institucional, a ONU passou a adotar medidas para o enfrentamento dos casos de AES cometidos pelos seus soldados. Como primeiro passo, em 2003 a Assembleia Geral adotou a sua primeira resolução voltada ao tema: a Resolução 57/306. Nesse documento, dentre outras recomendações, o órgão requisitava ao Secretário-Geral a manter investigações sobre possíveis abusos e explorações sexuais em todas as missões de paz e operações humanitárias executadas pela ONU, e elaborar anualmente um relatório informando os resultados obtidos (UNITED NATIONS, 2003).

A partir de então, em cumprimento à Resolução 57/306, o Secretário-Geral passou a elaborar anualmente o relatório “Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse», o qual apresenta dados sobre as alegações de AES registradas nos sistemas da ONU dentre o período do ano analisado, bem como adota as principais medidas a serem executadas tanto pelos órgãos da ONU, como pelos

Estados-membros fornecedores de tropas (troop contributing countries – TCCs)² (FAGANELLO, 2013, p. 201).

Todavia, tais relatórios não foram suficientes para conter a nova onda de abusos que apareceram. Nos anos seguintes, novos casos foram surgindo espalhados por todas as missões de paz, alimentando as notícias internacionais e despertando um sentimento de indignação ao redor da comunidade internacional.

Atualmente, é a missão sediada na República Centro-Africana (MINUSCA) que vem afligindo a comunidade internacional em casos de AES de mulheres por parte dos peacekeepers. Os primeiros casos surgiram há apenas alguns meses após a implementação da operação, em abril de 2014, perpetuando-se até o presente ano (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016).³

Visto o histórico do AES pelos soldados da ONU nas missões de paz, passa-se, a seguir, a análise das principais medidas adotadas pelas Nações Unidas ao longo dos últimos anos.

2 AS PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS PELA ONU NO COMBATE AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE MULHERES NAS MISSÕES DE PAZ

Conforme já visto, a partir dos anos 2000, a ONU passou a adotar várias medidas com o objetivo de remediar os casos de AES cometidos pelos peacekeepers, voltadas tanto à prevenção quanto à repressão das violências praticadas. Essas medidas são das mais variadas formas, referindo-se tanto a mudanças de cunho administrativo, tais como a implementação de focal points, criação de códigos de conduta, como também direcionado aos funcionários da Organização e até mesmo aos Estados-membros. Passamos a analisar as principais delas.

² A ONU não dispõe de uma força militar própria, dependendo de contribuição dos seus Estados-membros. Até julho de 2016, mais de 120 países estavam contribuindo com forças militares e policiais para as missões de paz da ONU. Essas tropas são, em primeiro lugar, membros do serviço militar do seu país de origem e, somente em segundo plano, pertencentes às tropas das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/>>.

³ A United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA – foi criada em 10 de abril de 2014 por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas com o objetivo principal de proteção da população local, diante dos massacres ocorridos no País após a derrubada do governo pela principal aliança muçulmana da República Centro-Africana no final de 2012 e início de 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/index.shtml>>. Acesso em: 14 set. 2017.

2.1 Boletim Do Secretário-Geral De 2003

Em resposta à Resolução 57/306 da Assembleia Geral da ONU, o Secretário-Geral elaborou o seu primeiro Boletim no ano de 2003, denominado “Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse”, com o propósito de prevenir e lidar com os casos de AES cometidos pelos soldados nas missões de paz. Este documento foi o precursor de todas as medidas já instituídas pela Organização, tendo sido reconhecido mundialmente por estabelecer uma política de tolerância zero (zero-tolerance policy) em relação ao AES cometidos dentro de suas missões (BURKE, 2011, p. 5).

Inicialmente, o boletim conceitua a expressão “abuso e exploração sexual” para a finalidade do documento, o que até então nunca tinha sido feito, e, a partir desta tipificação, enquadrar tais condutas como modalidade de falta grave (serious misconduct) praticada pelos soldados, passível de responsabilização disciplinar (UNITED NATIONS, 2003, p. 1).

Conforme consta no texto, o termo “exploração sexual” foi definido como “any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another⁴ .” A expressão «abuso sexual», por sua vez, foi conceituada como “the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions⁵ (UNITED NATIONS, 2003, p. 1).

Na seção 2, por sua vez, o Boletim estabelece às forças das Nações Unidas o dever especial de cuidado para com mulheres e crianças. A relação sexual com menores de 18 anos fica estritamente proibido (ao menos que seja legalmente aceito e a pessoa seja maior de idade no país de origem), como também a troca de objetos, alimentos, dinheiro, serviços, emprego ou outras formas de auxílio por favores sexuais (seção 3.2). O

⁴ “Qualquer ação ou tentativa de abuso de uma posição de vulnerabilidade, diferença de poder ou confiança, para propósitos sexuais, incluindo, mas não limitado, ao ganho monetário, social ou político da exploração sexual do outro.” (tradução minha). UNITED NATIONS. Secretariat. *Secretary-General’s bulletin: special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. UN docs. ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003. Section 1, p. 1.

⁵ “A ação ou a ameaça de intrusão física de natureza sexual, seja por força ou sob condições desiguais ou coercitivas.” (tradução minha). UNITED NATIONS. Secretariat. *Secretary-General’s bulletin: special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. UN docs. ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003. Section 1, p. 1.

erro sobre a idade do menor não é considerado como forma de defesa (UNITED NATIONS, 2003, p. 2-3).

Ademais, relações sexuais entre funcionários e as pessoas beneficiárias de assistência local (beneficiaries of assistance) são “fortemente desencorajadas”, dado às “inerentes desigualdades dinâmicas de poder” entre os mesmos⁶ (UNITED NATIONS, 2003, section 3.2 d, p. 2-3). Entretanto, nas palavras de Roísín Burke, a seção é falha ao não explicar a definição específica de “beneficiários de assistência” (BURKE, 2014, p. 31), o que daria margem para possíveis condutas não serem enquadradas na definição.

Dentre as punições previstas no caso de cometimento de tais violações pelos soldados, estão: ação administrativa, medidas disciplinares e demissão sumária. O texto ressalta, ainda, a possibilidade de investigação criminal dos peacekeepers pela prática de AES, mas de forma muito breve e sem apresentar as consequências penais por tais condutas (UNITED NATIONS, 2003).

O boletim inova, também, ao procurar criar uma estrutura administrativa responsável no endereçamento dos casos de AES. Diante dessa normativa, as missões de paz são requisitadas a manter um oficial entre os seus funcionários que será responsável por receber informações sobre casos de AES ocorridos. Se das investigações surgirem evidências suficientes para a elaboração de denúncias contra qualquer membro da missão, nos casos de militares, as alegações deverão ser encaminhadas às autoridades nacionais das tropas envolvidas (UNITED NATIONS, 2003).

O documento estabelece, também, que o chefe da missão ou do departamento em questão fica responsável por garantir um ambiente que coíba tais condutas, bem como a assumir as ações devidas em caso de surgimento de denúncias. Tais responsabilidades seriam efetuadas através da criação de um focal point, tarefa exercida por um funcionário da ONU com treinamento especial para lidar com reclamações e alegações sobre AES⁷ (UNITED NATIONS, 2003, p. 2).

⁶ Sexual relationships between United Nations staff and beneficiaries of assistance, since they are based on inherently unequal power dynamics, undermine the credibility and integrity of the work of the United Nations and are strongly discouraged. UN docs. ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003. Section 3.2 (d), p. 2.

⁷ Linhas telefônicas de ajuda também foram instaladas em algumas operações de manutenção da paz. UNRIC. Manutenção Da Paz Das Nações Unidas. *O que tem a ONU feito para prevenir e punir a prática de actos de exploração e abuse sexual por parte dos capacetes azuis?* Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/peace/pkpngfaq/q11-1.htm>>. Acesso em: 31 set. 2017.

Mesmo sendo considerado um dos documentos mais emblemáticos no enfrentamento do AES nas missões, na visão de alguns doutrinadores, o Boletim de 2003 apresenta várias falhas referentes às definições trazidas em seu corpo. Primeiramente, o documento define a exploração e o abuso sexual apenas como um tipo de conduta gravosa (falta grave), ausentando-se em informar que a referida conduta, além de ser atentatória às normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, poderia equivaler a um delito dentro do ordenamento jurídico do país sede da missão ou mesmo do TCC de onde o soldado é nacional (UNITED NATIONS, 2006, p. 8).

Ao mesmo tempo, por apresentar conceitos muito amplos na hora de definir o abuso e a exploração sexual, nem todas as condutas proibidas pelo documento constituiriam uma violação de normas internacionais ou internas dos Estados, tornando-as difíceis de serem executadas. A definição de exploração sexual, por exemplo, é excessivamente aberta, permitindo pouco espaço para a diferenciação entre uma possível confraternização com a população local e o estupro ou até mesmo a prostituição forçada, arriscando a banalização desses últimos (BURKE, 2014, p. 29).

Por fim, a idade de consentimento para os atos sexuais difere entre cada país, o que dificulta a classificação das condutas, bem como a prostituição não é ilegal em todos os Estados (BURKE, 2014).

2.2 O Relatório Do Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein

O segundo ímpeto das Nações Unidas para desenvolver medidas para lidar com o AES pelos soldados da paz aconteceu em 2004. Neste ano, houve uma intensa repercussão midiática internacional devido ao envolvimento de soldados em novos casos de AES de mulheres e meninas no MONUC, missão sediada na República Democrática do Congo ⁸. Diante disso, a ONU iniciou uma reavaliação da situação, para determinar a natureza do problema e examinar possíveis ações que poderiam resolver a questão (FONTOURA, 2009, p. 46).

Assim, o Secretário-Geral convidou o Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, representante permanente da Jordânia na ONU e, atualmente,

⁸ O MONUC foi uma operação de paz estabelecida na República Democrática do Congo, com o fim de se ajustar a nova fase alcançada no país. O MONUC foi substituído por uma nova missão, a United Nations Organizations Stabilization Mission in the Dr Congo – MONUSCO, em 1 de julho de 2010. MONUC. United Nations Organizations Stabilization Mission In The Dr Congo. *Code of conduct on sexual exploitation and sexual abuse*. Disponível em: <http://monusco.unmissions.org/sites/default/files/code_of_conduct_two_versions.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, para investigar se os casos noticiados na mídia tinham fundamentação. O Secretário requereu, ainda, que Zeid empreendesse uma visão crítica das medidas adotadas até então pela Organização em relação ao AES, bem como fizesse recomendações em como resolver o problema (NDULO, 2009, p. 149).

Em 24 de março de 2005, Zeid entrega o relatório “A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations”, consistente em uma investigação ampla, holística e crítica sobre o AES nas missões de paz, na efetividade das respostas até então implementadas pela ONU, bem como sobre as limitações presentes, trazendo recomendações tanto para os TCCs, quanto para a Organização. Entre as dificuldades elencadas pelo Alto-Comissário, a existência de diversas categorias de participantes nas missões é a que mais se destaca. Os vários tipos de funcionários envolvidos nas operações de manutenção da paz são submetidos a quadros jurídicos diferentes que, por sua vez, gozam de imunidades diferentes, o que dificulta o estabelecimento de medidas que sirvam para todos. Policiais civis, trabalhadores humanitários, observadores militares, voluntários, soldados, policiais são alguns das muitas categorias presentes nas missões (FONTOURA, 2009, p. 48).

Diante disso, Zeid apresentou várias recomendações em seu relatório, tanto de ordem preventiva como repressiva, no objetivo de alcançar uma solução para o AES nas missões. Todavia, diante da brevidade do estudo, este trabalho focará apenas nas medidas preventivas propostas, por não estarem estas voltadas à investigação e persecução criminal, as quais envolveriam a imunidade jurisdicional dos soldados.

Dentre as várias recomendações a serem adotadas, com relação à prevenção, o relatório apontava as seguintes (UNITED NATIONS, 2005, p. 4):

a) a aplicação de todas as regras estabelecidas no Boletim do Secretário-Geral de 2003 para todas as categorias de peacekeeping personnel⁹ ;

⁹ Todos os membros de missões de paz enquadrados nessa categoria estão diretamente subordinados ao comando da ONU e sujeitos às suas normas de conduta e disciplina. UNITED NATIONS. General Assembly. *Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*. UN docs. A/60/980, 16 ago. 2006. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/471/41/PDF/N0647141.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 08 out. 2017.

b) a ampla distribuição entre os funcionários do Boletim e dos dois códigos de conduta elaborados para os soldados, quais sejam, o «Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets» e o «We are United Nations Peacekeepers»;

c) a emissão do Boletim e dos Códigos de Conduta no idioma de cada tropa;

d) assegurar que os TCCs fiquem obrigados a garantir que tais regras de conduta tornar-se-ão vinculantes às tropas militares de seu contingente nacional;

e) o estabelecimento de um corpo investigativo profissional permanente, separado do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (Department of Peacekeeping Operations - DPKO¹⁰), para evitar possíveis encobrimentos de casos;

f) a organização pelo DPKO de treinamentos extensivos e de sensibilização das tropas para a questão da violência sexual contra as mulheres, e

g) a elaboração de programas de conscientização da comunidade local, com o objetivo de explicar as políticas da ONU com relação ao AES (FONTOURA, 2009, p. 54).

O relatório Zeid oferece recomendações concretas voltadas a resolver a questão, mas essas medidas, por si só, são inadequadas para corrigir o problema endêmico da violência sexual pelas forças da paz.

Seguindo o entendimento de Vojdik (2007, p. 160), ainda que as recomendações de Zeid representem um grande passo, elas não abrangem as causas subjacentes do AES de mulheres em situações de pré e pós-conflito. Primeiro que a exploração de mulheres em situações de conflito não é uma ocorrência isolada e deve ser entendida dentro do contexto geral de violência baseada no gênero. Ademais, o AES de mulheres pelos peacekeepers é visto como parte de uma contínua violência que se inicia no pré-conflito, exacerba-se durante o mesmo e continua no pós-conflito. Assim, além da ausência de paz e segurança locais, a pobreza, a desigualdade de gênero e social são fatores que contribuem para o surgimento das violações.

Logo, o relatório falha ao não incluir tais fatores sociais, culturais e ambientais dentro do seu campo de análise e, posteriormente abarcá-los na hora de elaborar as recomendações. Diante disso, necessário se faz a

¹⁰ O DPKO é o órgão operacional do Secretariado responsável pela gestão das missões de paz empreendidas pelas Nações Unidas. FAGANELLO, Priscila Liane Fett. *Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. Brasília, DF: Funag, 2013, p 198.

adoção de medidas que também discutam os papéis de gênero construídos socialmente, as desigualdades baseadas em tais papéis e a violência sexual gerada a partir da reprodução desses estereótipos de gênero. Da mesma forma, a inclusão de treinamentos e palestras que envolvam a discussão sobre o ambiente e as condições sociais em que as missões estão inseridas, para promover a conscientização dos soldados, também se faz necessária.

2.3 Unidade e Times de Conduta e disciplina

Uma outra iniciativa considerável das Nações Unidas foi a criação em 2005 da Unidade de Conduta e Disciplina (Conduct and Discipline Unit - CDU) e dos Times de Conduta e Disciplina (Conduct and Discipline Team – CDT), objetivando a criação de um único canal para recebimento das denúncias de AES¹¹ (UNITED NATIONS, 2008).

Os CDTs atuam como um repositório de denúncias de faltas graves praticadas pelos soldados da ONU no âmbito das missões, repassando tais informações ao Chefe da Missão. Esses times não possuem a prerrogativa da investigação, mas apenas classificam as apurações em faltas graves (tais como os casos de AES) e de menor gravidade, e recomendam a necessidade de maiores investigações quando acharem necessário. Os CDTs possuem, ainda, a função de monitoramento de assuntos disciplinares, asseguram que as regras de conduta da ONU sejam devidamente interpretadas e aplicadas, bem como prestam aconselhamento para os Chefes da Missão sobre o tema. Em relação à comunidade, os CDTs informam à população local sobre a política de tolerância zero adotada contra o AES e providenciam um feedback para as vítimas sobre os resultados das investigações (BURKE, 2011, p. 17).

Atualmente, os CDTs estão implantados na maioria das missões e têm se envolvido em várias campanhas visando o aumento da conscientização sobre o AES nessas áreas. A título de exemplo, em 2007, um projeto antiprostituição foi inserido em sete operações de manutenção da paz, onde o tema foi a prostituição de menores (BURKE, 2011, p. 18).

A CDU, por sua vez, providencia uma direção geral para os assuntos sobre conduta e disciplina nas operações de paz e em missões especiais políticas. O escopo da CDU inclui a formulação de políticas,

¹¹ Para maiores informações sobre o papel da CDU e dos CDTs, ver *Comprehensive report of conduct and discipline including full justification of all posts*. UNITED NATIONS, Report of the Secretary-General, Doc A/62/758, 20 mar. 2008. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/758>. Acesso em: 31 set. 2017.

o desenvolvimento de treinamentos e de ações de conscientização, além de assegurar a fiscalização do manuseamento das denúncias de faltas graves. Por fim, a CDU também aconselha o Subsecretário-Geral da ONU para Suporte de Campo (Under-Secretary-General for Field Support) sobre a implementação de ações voltadas a obstar o surgimento de novas infrações (UNITED NATIONS).

A criação da Unidade e dos Times de Conduta e Disciplina é considerada um desenvolvimento efetivo em termos de central point para recebimento e rastreamento de alegações de AES no âmbito da ONU, bem como para a supervisão de más-condutas praticadas pelos soldados (BURKE, 2011, p. 18). Porém, por mais inovadoras que sejam, elas, da mesma forma que as demais medidas, também apresentam algumas falhas.

Dentre elas, as mais comuns envolvem a falta de treinamentos para lidar com os atendimentos, erros nos registros de informações e no manuseio dos instrumentos de trabalho e a morosidade na análise das denúncias recebidas¹² (BURKE, 2011, p. 18).

Ademais, ressalta-se que, mesmo tendo os primeiros casos confirmados em 2001, foi somente a partir de 2006, após a criação da CDU, que a ONU começou a manter um registro de dados dos atos de AES ocorridos nas missões de paz (BURKE, 2011, p. 18). De início, esses dados possuíam apenas acesso interno e de forma limitada. Foi somente nos últimos anos que a CDU passou a divulgar no site oficial uma parte das informações sobre as denúncias, tais como o progresso das investigações, a categoria do funcionário acusado, o tipo de abuso e exploração praticado, se a vítima era menor ou maior de idade e, mais recentemente, a nacionalidade do funcionário/soldado perpetrador¹³.

Todavia, ainda existem poucas informações sobre os resultados das investigações, bem como das subsequentes medidas disciplinares ou criminais adotadas nos casos. Tais conhecimentos são importantes e necessários, pois, além de trazer uma maior transparência das ações

¹² Como exemplo, um relatório interno de auditoria realizado pelo OIOS no CDT estabelecido na Libéria, em 2009, identificou que o banco de dados no período averiguado sofria de incoerências e a linha direta para reclamações era ineficaz devido a falta de conhecimento em como utilizar uma secretária eletrônica, o que resultava em mensagens incompletas. OIOS, Internal Audit Division. Audit of the Conduct and Discipline Unit in UNMIL, Assignment No. A/2008/626/01 (16 April 2009) para. 37 *apud* BURKE, 2011, p. 18.

¹³ A CDU mantém e atualiza um sistema de rastreamento de faltas, registrando alegações desde o início até o fechamento dos casos. Ela fornece relatórios estatísticos e análise de tendências para a alta administração, os Estados-membros e para a Assembleia Geral. Para ver estatísticas da CDU, acesse: <<https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>>.

empreendidas, permitiriam uma melhor avaliação dos esforços das Nações Unidas e dos TCCs em sanar a questão do AES de mulheres pelas tropas (BURKE, 2011, p. 18-19).

2.4 Treinamentos

Outra ferramenta instituída para lidar com as alegações de AES com base no Relatório Zeid foram os treinamentos voltados à conscientização dos soldados sobre a violência sexual contra as mulheres.

O treinamento é visto como um mecanismo importante na qualidade e no preparo dos militares, policiais e civis para as dificuldades enfrentadas nas missões e para o conhecimento dos participantes sobre questões envolvendo Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário (FONTOURA, 2009, p. 58).

A falta de treinamento apropriado era vista como um fator contribuinte para a ocorrência de AES pelos soldados da paz. Diante disso, vários esforços foram tomados para melhorar o treinamento dos peacekeepers no tocante às questões de gênero, violências sexuais, culturas locais e normas de conduta da ONU (BURKE, 2011, p. 23).

Em relação aos TCCs, estes foram requisitados a assegurar que suas tropas inseridas nas missões receberiam o treinamento de pré-mobilização (pre-deployment training) nos padrões das normas de conduta da ONU, além de regras específicas sobre a missão e sobre as leis locais. O TCC deve garantir, ainda, que os comandantes dos contingentes também receberiam treinamento adequado para manter a tropa em disciplina, com a assistência da ONU (BURKE, 2011, p. 23).

O treinamento de pré-mobilização é aplicado antes das tropas seguirem para o país destino da operação de paz, e é obrigatório para todos os peacekeepers. No entanto, uma vez que o treinamento prévio é uma responsabilidade nacional e soberana, é decisão do TCC se irá cumprir as normas de treinamento formuladas pela ONU, bem como irá utilizar os materiais disponíveis pela Organização. Ademais, a maioria dos militares vem de países com poucos recursos e capacidade de treinamento limitada, o que prejudica na qualidade do treinamento aplicado (FONTOURA, 2009, 61).

Todavia, esta falha ainda pode ser resolvida através do treinamento in loco (in-mission training). Estes ocorrem em níveis nacionais, regionais e sub-regionais, geralmente nos centros de treinamento localizados nas

missões de paz, com a participação tanto da ONU como dos TCCs em vários aspectos do treinamento. Todavia, o tempo limitado e a rotação das tropas dentro das missões tornam-se barreiras a serem enfrentadas pelas Nações Unidas na implantação desta ferramenta (BURKE, 2011, p. 23-24).

Outra dificuldade enfrentada, é que, apesar do treinamento aplicado, a noção de “gênero” nem sempre é assimilada pelos peacekeepers e muito menos retida por eles quando questões importantes são apresentadas em conjunto com a explicação, tais como assuntos relacionados à estratégia militar (HIGATE apud BURKE, 2011, p. 24).

Outra dificuldade enfrentada, é que, apesar do treinamento aplicado, a noção de “gênero” nem sempre é assimilada pelos peacekeepers e muito menos retida por eles quando questões importantes são apresentadas em conjunto com a explicação, tais como assuntos relacionados à estratégia militar (HIGATE apud BURKE, 2011, p. 24).

Ademais, para Mark e Vojdik, outro grande empecilho na assimilação e aceitação pelos soldados do termo gênero e suas consequências é o chamado “militarized masculinities”¹⁴, conceito este que estabelece que organizações militares exacerbam e recompensam o comportamento masculino, criando uma cultura de hipermasculinidade (hypermasculinity) (MARK, 2012, p. 7; VOJDIK, 2007, p. 163).

Para este conceito, cunhado por Enloe e Whitworth, soldados militares são treinados sob atitudes hegemônicas de masculinidade em ambientes altamente militarizados, o qual estimulam comportamentos agressivos, a intolerância à noções de gênero e, em alguns casos, a violência sexual. (MARK, 2012, p. 7; VOJDIK, 2007, p. 163).

Nesse sentido, considerando que a maior parcela dos peacekeepers é formada por soldados militares, os treinamentos por eles recebidos fazem apelo à cultura da masculinidade e da virilidade no intuito de mobilizar homens para participarem da guerra, tornando-os guerreiros. Da mesma forma, esses treinamentos colocam em contraste a feminilidade, caracterizando-a como sinônimo de fraqueza e sensibilidade, o que leva a exacerbar a oposição à igualdade de gênero e a fomentar a ideia de

¹⁴ Algumas acadêmicas feministas, como Cynthia Enloe e Sandra Whitworth afirmaram que a masculinidade de muitos soldados muda durante o processo de treinamento, criando uma identidade particular a qual chamaram de “*militarized masculinity*”, que é uma combinação de traços e atitudes que são hipermasculinizadas, hegemônicas e são associadas principalmente aos soldados militares. LOPES, Hayley. *Militarized masculinity in peacekeeping operations: an obstacle to gender mainstreaming*. Ottawa: Peacebuild, mar. 2011, p. 2. Disponível em: <<http://peacebuild.ca/Lopes%20website%20ready.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2016.

que mulheres podem ter seus corpos abusados e explorados sexualmente (MARK, 2012, p. 7; VOJDIK, 2007, p. 163).

Diante disso, a cultura de hipermasculinidade acaba por influenciar os comportamentos dos soldados, fazendo com que os treinamentos de gênero se tornem ineficazes, bem como podem gerar comportamento agressivos entre eles, contribuindo para a cultura do estupro contra as mulheres já vitimadas pelo contexto social no qual se encontram.

Vistas e analisadas as principais medidas adotadas pelo Secretário-Geral no combate ao AES pelos peacekeepers nos últimos anos, passa-se, agora, à análise das medidas estabelecidas pelo Conselho de Segurança através das suas Resoluções.

3 RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Além das medidas implantadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, o CSNU também tem elaborado resoluções significativas no combate ao AES de mulheres no contexto das missões de paz nos últimos anos. Muitas delas corroboraram de maneira enfática a postura adotada pela ONU contra a prática de qualquer ato de violência sexual, em especial contra mulheres e crianças em ambientes de conflito armado (FAGANELLO, 2013, p. 19). Vejamos algumas delas.

3.1 Resolução 1325

A Resolução 1325, elaborada em 2000, determinava o estabelecimento de medidas especiais de proteção para mulheres contra violências sexuais em situações de conflitos e exigia o aumento da participação das mesmas nas tomadas de decisões referentes à prevenção e resolução de combates (UNITED NATIONS, 2000).

Entretanto, foi em termos de políticas de gênero nas missões de paz que ela representou um avanço. Entre as principais iniciativas, a Resolução 1325 trouxe o aumento do emprego de mulheres como parte das equipes militares e civis das operações e a implantação de consultores de gênero (gender advisors) (BURKE, 2011, p. 20).

A presença de mulheres nas missões tem se mostrado significativa ao lidar com o AES. Elas ajudam a manter comportamentos que fomentam a igualdade de gênero, a qual foi identificada como uma das chaves para combater o AES, bem como a criar um ambiente menos favorável para

as violências sexuais (BURKE, 2011, p. 21). Ainda, conforme salienta Cunha Neto, o aumento da participação de soldados do sexo feminino nas missões favorece o contato significativo com grupos vulneráveis e uma parceria com as ONGs na comunidade local, nos esforços de eliminar o AES (CUNHA NETO, 2012, p. 83).

Contudo, mesmo sabendo da relevância dessa medida para o combate do AES nas missões de paz, a sua total implementação por parte da ONU ainda está longe de ser uma realidade. Em 2010, uma década após a criação da medida, o percentual de mulheres nas missões era de apenas 3,5% do total das tropas militares e policiais implantadas nas operações (UNITED NATIONS, 2010, p. 4). Em 2014, a presença das mulheres nas missões ainda constituía apenas 3% das tropas militares, e 10% do contingente policial (UNITED NATIONS, 2014). Já em 2017, até o mês de setembro, o total de tropas militares e policiais em atuação nas missões era de 93.918, os quais apenas 4.148 eram mulheres, o que constitui apenas 4,42% (UNITED NATIONS, 2017).

Ou seja, mesmo se passando quase duas décadas da determinação estabelecida na Resolução 1325, a participação feminina nas missões continua a ser ínfima, não alcançando sequer a margem de 5% do total de soldados. O problema é que, enquanto a ONU defende e incentiva a implantação de mulheres nas funções militares, a responsabilidade pela introdução destas permanece com os Estados-membros (UNITED NATIONS).

Na tentativa de compreender tal resistência, Egnell explica que as forças armadas são uma organização militar que desenvolveram uma cultura profissional rigorosa na intenção de maximizar sua eficácia na execução dos deveres com o Estado. Diante da natureza extrema das tarefas impostas aos militares, tais organizações têm a necessidade de imporem regras diferentes da sociedade em geral. Essa necessidade exige que certos desenvolvimentos na sociedade civil, tais como o aumento do individualismo, a integração racial e a igualdade de gênero, sejam evitados dentro das organizações militares, mantendo o sistema patriarcal existente como modelo padrão a ser seguido. Ocorre que nesse modelo ultrapassado prevalece a lógica da guerra e da violência (EGNELL, 2016, p. 75).

Logo, devido à prevalência do sistema patriarcal dentro do contingente militar é que resulta a relutância no cumprimento da Resolução 1325 por parte das tropas militares, vez que entre elas existe a ideia de que a inclusão das mulheres e as perspectivas de gênero arruinarão a unidade de coesão e a cultura militar. Ao mesmo tempo, implementar

uma perspectiva de gênero ou incluir mulheres em unidades de combate simultaneamente significa reduzir a eficácia militar e o poder de combate (EGNELL, 2016, p. 75).

Ainda por meio da Resolução 1325, Gender Advisory Teams foram instalados em todas as missões de paz para promover, facilitar, monitorar e apoiar a incorporação de perspectivas de igualdade de gênero em todos os aspectos das operações. O trabalho desses times inclui o apoio de mulheres locais na participação dos processos de paz, a proteção de mulheres e crianças de violências sexuais, a defesa e a promoção da inclusão de mulheres nos sistemas eleitorais, entre outros. Gender Focal Points também foram instalados em missões menores, cujo papel é aconselhar e ajudar o chefe das operações na promoção de igualdade de gênero (BURKE, 2011, p. 21-22).

3.2 Resolução 2242

Preocupado com o surgimento de novos casos de AES nas operações de paz e, em especial, na MINUSCA, o CSNU apresentou a Resolução 2242 de 2015, instigando o DPKO e o Department of Political Affairs a incluírem análises de gênero e conhecimento técnico sobre gênero em todas as etapas de planejamento, implementação, revisão e levantamento de uma missão de paz (UNITED NATIONS, 2015).

Além disso, o documento determinou ao Secretário-Geral para que inicie uma estratégia de revisão com a finalidade de dobrar o número de mulheres nas operações de manutenção da paz nos próximos 5 anos. Ainda, objetivando solucionar as acusações de AES pelos soldados da paz, o CSNU pede aos TCCs para que providenciem treinamentos de pré-mobilização (pre-deployment training) mais robustos e conduzam as investigações de forma célere e completa, punindo criminalmente os infratores, se necessário (UNITED NATIONS, 2015).

3.3 Resolução 2272

Finalmente, em 2016 o CSNU adotou a Resolução 2272, inovando ao decretar novos mecanismos de sanção não apenas aos soldados envolvidos em AES, mas para a unidade militar e policial como um todo, podendo até mesmo alcançar os TCCs (UNITED NATIONS, 2016).

A sanção vem por meio da repatriação de uma unidade ou contingente militar e policial inteira quando restar evidenciada a prática ampla e sistemática de AES pela referida unidade/contingente. Não obstante, os TCCs que não tiverem adotado as medidas apropriadas para a responsabilização do seu pessoal envolvido em AES ou não informarem às Nações Unidas sobre o progresso da ação adotada, terão todas as suas unidades militares e policiais substituídas por unidades de outros Estados-membros, além de sofrerem a imposição da ONU para que cumpram com as regras de conduta e disciplina da Organização (UNITED NATIONS, 2016, p. 2).

Em atendimento à Resolução 2272, o Secretariado elaborou orientações para as decisões de repatriamento de unidades militares ou policiais quando restar evidenciada a prática ampla e sistemática de AES pela referida unidade. As orientações também definem os fatores a serem considerados e o processo a ser usado para determinar se um TCC tomou as medidas apropriadas para prevenir, investigar e responsabilizar o perpetrador, como também para atualizar a ONU sobre as investigações em andamento, conforme exigido pelo MOU entre a Organização e o TCC (UNITED NATIONS, 2016, p. 6).

No que concerne aos treinamentos, em 2016 a ONU também trouxe inovações. Entre as novidades patrocinadas por ela, inclui-se um programa de aprendizagem online sobre AES, testado em junho de 2016 e direcionado a todas as categorias de funcionários, tanto militares quanto civis, incluindo líderes, comandantes e gestores. O programa on-line será obrigatório a todos os peacekeepers e permitirá o monitoramento e avaliação regulares, além da coleta de dados sobre aqueles que completarem o programa. Acredita-se que com esse novo método o Secretariado mudará a forma como aborda os treinamentos dos soldados, atingindo vários níveis de responsabilidade e introduzindo a flexibilidade no aprendizado individual para além da sala de aula (UNITED NATIONS, 2016, p. 10).

Finalmente, desde janeiro de 2016 os TCCs estão sendo solicitados a certificar formalmente que os seus soldados mobilizados não se envolveram em nenhuma falta grave ou estiveram envolvidos em violações de direitos humanos antes de serem aceitos para a implantação. Essa nova determinação advém do estabelecimento, em 2012, da “Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel”, pelo Secretário-Geral, a qual determina aos indivíduos que querem servir a ONU que comprovem não possuir antecedentes criminais ou jamais terem cometido

ofensas contra os direitos humanos e o IHL. Ademais, o funcionário que tiver se envolvido em falta grave será repatriado às custas do seu país de origem (UNITED NATIONS, 2016, p. 11).

Essa política do screening and vetting tem sido considerada essencial para assegurar elevados padrões de integridade entre os funcionários da ONU, bem como para evitar a contratação de pessoas que já tiveram envolvimento com qualquer tipo de ofensa contra os direitos humanos (UNITED NATIONS, 2016, p. 11).

Várias outras medidas foram implantadas pela ONU visando combater o AES de mulheres por soldados da paz no contexto das missões tanto no plano preventivo, como no repressivo. Contudo, em atendimento à brevidade e à finalidade do presente trabalho, foram priorizadas aquelas que mais impactaram e trouxeram resultados com a adoção. Vejamos, agora, as últimas providências adotadas pelas Nações Unidas no primeiro semestre de 2017.

4 O RELATÓRIO DO SECRETÁRIO-GERAL DE 2017

Desde que assumiu o cargo, o novo Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, tem trabalhado na implementação de uma nova abordagem contra o AES dentro da Organização. Como resultado, em fevereiro deste ano o Secretário lançou o relatório anual «Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse», apresentando as novas iniciativas por ele adotadas (UNITED NATIONS, 2017).

De forma geral, o relatório apresenta uma estratégia centrada na proteção à vítima e baseada na transparência, confiabilidade e garantia de justiça. A iniciativa está dividida em quatro pontos centrais: a colocação dos direitos e da dignidade das vítimas de AES como prioridade dos esforços da ONU; o estabelecimento de maior transparência nos relatórios e investigações na tentativa de acabar com a impunidade dos algozes; a construção de uma rede multipartidária para apoiar o esforço da ONU para prevenir e responder a exploração e o abuso sexual; o compartilhamento das melhores práticas para acabar com o problema (UNITED NATIONS, 2017).

Objetivando alcançar tais metas, o Secretário-Geral propôs a nomeação de um especialista em direitos humanos para servir na categoria de Secretário-Geral Adjunto, como um «defensor dos direitos das vítimas» (victims' rights advocate) em todo o sistema. Como função, o defensor deverá garantir a existência de vias confiáveis e sensíveis às questões de

gênero para toda vítima ou testemunha que apresentar denúncias de AES. O defensor também deverá colaborar com as autoridades locais e com as organizações da sociedade civil para assegurar que os direitos de todas as vítimas sejam protegidos através do acesso adequado à justiça (UNITED NATIONS, 2017, p. 9).

Para assumir o Cargo de Secretário-Geral Adjunto, Guterres nomeou a advogada australiana Jane Connors em agosto deste ano, a qual já iniciou suas funções como defensora dos direitos das vítimas. Desde que assumiu a responsabilidade, a defensora já esteve presente na High-Level Meeting on the prevention of sexual exploitation and abuse, realizada em Nova Iorque em 18 de setembro deste ano, bem como já se encontrou com representantes de Estados, membros da ONU e visitou alguns países, tais como a República Centro-Africana (UN NEWS CENTRE, 2017).

Outro ponto inovador na abordagem do Secretário-Geral foi a proposta da construção de uma parceria com os Estados-membros, por meio da criação de um «pacto voluntário» (voluntary compact). O pacto é uma medida no qual os Estados-membros junto com o Secretário-Geral cumpririam de forma voluntária objetivos estabelecidos de comum acordo, visando erradicar as violações cometidas pelos peacekeepers no âmbito das operações. De acordo com o documento, o tratado representaria o engajamento conjunto e a responsabilidade mútua da Organização e de seus Estados-membros para combater o AES (UNITED NATIONS, 2017, p. 14).

O pacto é voltado para todos os Estados-membros que prestam apoio às operações de paz, incluindo aqueles que contribuem com atividades de manutenção da paz, ajuda humanitária e para o desenvolvimento (ONUBR, 2017).

O documento proposto pelo Secretário foi apresentado em 18 de setembro de 2017, intitulado «Voluntary Compact on Preventing and Addressing Sexual Exploitation and Abuse». Até o momento, 72 países já o assinaram (entre eles, o Brasil) e 19 Estados-membros já anunciaram formalmente a intenção de aderir (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2017).

Outras propostas também foram apresentadas, tais como uma estratégia voltada ao alcance do equilíbrio de gênero na Organização, bem como no aumento da participação feminina nas atividades das Nações Unidas, em especial nos contingentes militares, após o Secretário reconhecer a importância destas na prevenção do AES nas missões (UNITED NATIONS, 2017, p. 10).

Já no âmbito da prevenção, o Secretário pretende construir uma rede multipartidária para apoiar os esforços das Nações Unidas para prevenir e responder o AES nas operações, através do apoio da sociedade civil, de especialistas e de organizações externas (UNITED NATIONS, 2017, p. 7).

Por fim, na tentativa de alcançar o quarto ponto estabelecido, o Secretário se compromete a criar estratégias para aumentar a conscientização mundial em relação ao tema, ajudar a enfrentar o estigma e a discriminação que as vítimas enfrentam, bem como promover as Nações Unidas como uma plataforma global para compartilhar as melhores práticas em prevenção e resposta ao problema (UNITED NATIONS, 2017, p. 7).

Resta, agora, esperar que todas essas propostas sejam definitivamente implementadas e velar para que as mesmas produzam os objetivos almejados.

CONCLUSÃO

Conforme exposto, nos últimos anos a ONU adotou um amplo conjunto de medidas para prevenir o AES de mulheres pelos soldados nas missões de paz. Contudo, até agora, a questão ainda não está resolvida em relação a qualquer categoria de pessoal.

Ao analisar as iniciativas adotadas pela Organização, é possível verificar que, ao longo dos anos, a ONU tem se preocupado mais com a questão, dispensando maiores esforços no estabelecimento de medidas cada vez mais restritas. Contudo, algumas falhas ainda precisam ser corrigidas.

A título de exemplo, foi visto o problema dos conceitos de abuso e exploração sexual adotados no Boletim do Secretário-Geral de 2003, que, além de trazerem definições muito amplas, o que dificulta a diferenciação entre os vários tipos de condutas sexuais, poucas constituiriam uma violação de normas internas e internacionais, tornando-as difíceis de serem executadas. Ademais, o documento é falho ao deixar de informar que tais atos sexuais poderiam equivaler a crimes dentro do ordenamento jurídico do país anfitrião ou até mesmo do próprio país contribuinte de tropas.

O mesmo pode ser dito sobre o equilíbrio de gênero nas equipes militares e civis das operações de manutenção da paz. Mesmo tendo sido reconhecida pelo Secretário-Geral a importância da presença feminina no combate ao AES, o número de mulheres presentes nas operações de manutenção da paz continua a ser inadequado, precisando urgentemente

ser revertido. Em sua nova estratégia, o Secretário-Geral afirma que adotará medidas para remediar tal desequilíbrio. Contudo, até agora nada foi feito.

Tem-se, ainda, a ausência de padrão de qualidade dos treinamentos aplicados às tropas, devido aos níveis muito distintos entre os contingentes dos TCCs, e a ausência por parte da CDU de dados mais transparentes e completos sobre as denúncias registradas, as investigações em andamento e as sanções administrativas e penais aplicadas.

Tanto os treinamentos quanto a transparência dentro da Organização são medidas de extrema importância no combate ao AES, não podendo ser ignoradas durante a implementação da nova Estratégia formulada.

Por outro lado, é de se reconhecer a destreza e a eficiência de algumas medidas adotadas pela ONU, em especial as estabelecidas em 2016. Como exemplo, a inclusão do programa de aprendizagem online sobre AES como parte do treinamento, direcionado não só a todas as categorias de soldados, mas também aos comandantes e gestores, disponível em vários idiomas.

Na esfera da prevenção, destaca-se a Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel (política do screening and vetting), estabelecida pelo Secretário-Geral, a qual tem sido considerada essencial para assegurar elevados padrões de integridade entre os funcionários da ONU, bem como para evitar a contratação de pessoas que já tiveram envolvimento com qualquer tipo de ofensa contra os direitos humanos. Essas novas medidas, aliadas às demais, certamente ajudarão na redução do número de casos de AES registrados anualmente.

Finalmente, em relação às novas medidas adotadas em 2017, pode-se perceber que a estratégia do novo Secretário foi a de unir esforços entre todos os organismos internacionais atuantes, incluindo a comunidade local, numa tentativa de aumentar a parceria existente entre a Organização e seus Estados-membros na luta contra o AES.

Contudo, tais esforços são traduzidos em estratégias baseadas no cumprimento voluntário por parte dos Estados-membros, o qual sempre foi a maior dificuldade enfrentada pela ONU para por fim nas violações. A falta de comprometimento dos TCCs em efetivamente cumprir os acordos estipulados, seja na adoção das medidas estabelecidas, seja no dever de investigar e punir os militares envolvidos tendo sido a responsável pelos níveis altos de AES nas missões.

Assim, ao menos que haja a consciência por parte dos integrantes da Organização de que medidas mais severas, tais como a política do screening and vetting, são a chave para a solução da questão, soldados e funcionários

das Nações Unidas continuarão a abusar e explorar sexualmente todos os dias mulheres e crianças sob a bandeira da Organização.

REFERÊNCIAS

BURKE, Sarah Róisín. **Sexual exploitation and abuse by UN military contingents: moving beyond the current status quo and responsibility under international law**. Martinus Nijhoff Publishers, 2014, Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=GIH3AwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. **Troop-discipline and sexual offences by UN military peacekeepers: the UN's response – moving beyond the current status quo?** Working paper n. 1.5. Centre for International Governance and Justice, Canberra: dec. 2011. Disponível em: <<http://regnet.anu.edu.au/research/publications/2945/working-paper-no-15-troop-discipline-and-sexual-offences-un-military>>. Acesso em: 24 set. 2017.

CUNHA NETO, José. R. A. **A atuação das tropas brasileiras em Operações de Paz: uma análise exploratória sob a ótica dos parâmetros de excelência estabelecidos pela ONU e pela literatura**. 2012. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_11-12-19_Jose_Roberto_Araujo_Cunha_Neto.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017.

EGNELL, Robert. Gender perspectives and military effectiveness. **Prism: Women, Peace & Inclusive Security**, v. 6, n. 1, 2016, pp. 73-89. Disponível em: <https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/03/Prism-Vol-6-No-1-Final.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília, DF: Funag, 2013.

FONTOURA, Natalia Rayol. **Heróis ou vilões? O abuso e a exploração sexual por militares em missões de paz da ONU**. 2009. 229 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0710402_09_pretextual.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Central African Republic: rape by Peacekeepers**, 4 feb. 2016. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/central-african-republic-rape-peacekeepers>. Acesso em: 14 set. 2016.

MARK, Carlyn van der. **Sexual exploitation and abuse by U.N. peacekeepers: why the problem continues to persist**. Political Science International Relations Master Thesis, jun. 2012.

MONUC. United Nations Organizations Stabilization Mission In The Dr Congo. **Code of conduct on sexual exploitation and sexual abuse**. Disponível em: http://monusco.unmissions.org/sites/default/files/code_of_conduct_two_versions.pdf. Acesso em: 12 out. 2017.

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, 1 jan. 2009. Disponível em: <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/59>. Acesso em: 16 out. 2017.

ONUBR. Nações Unidas No Brasil. **Mais de 90 países apoiam pacto para acabar com a violência sexual em operações da ONU**, 29 set. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mais-de-90-paises-apoiam-pacto-para-acabar-com-a-violencia-sexual-em-operacoes-da-onu/>. Acesso em: 28 out. 2017.

UN NEWS CENTRE. **Australian Jane Connors appointed first UN rights advocate for victims of sexual exploitation**, 23 aug. 2017. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57401#.WgLhVrbOrBJ>. Acesso em: 29 out. 2017.

UNHCR. United Nations High Commissioner For Refugees And Save The Children-Uk (SC-UK). **Note for implementing and operational partners on sexual abuse & exploitation: the experience of refugee children in Guinea, Liberia and Sierra Leone based on Initial Findings and Recommendations from assessment Mission 22 October – 30 November 2001**. Feb. 2002. Disponível em: <http://www.unhcr.org/partners/partners/3c7cf89a4/note-implementing-operational-partners-unhcr-save-children-uk-sexual-violence.html>. Acesso em: 12 out. 2017.

UNITED NATIONS. Conduct and Discipline Unit. **About CDU**. Disponível em: <https://cdu.unlb.org/AboutCDU/OurMandate.aspx>. Acesso em 12 out. 2017.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. **Ten rules: code of personal conduct for blue helmets.** Disponível em: <<https://cdu.unlb.org/Portals/0/PdfFiles/PolicyDocH.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **We are United Nations peacekeepers.** Disponível em: <<https://cdu.unlb.org/UNStandardsofConduct/WeAreUnitedNationsPeacekeepingPersonnel.aspx>>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. General Assembly. **A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations Peacekeeping Operations.** UN docs. A/59/710, 24 mar. 2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/247/90/PDF/N0524790.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. General Assembly. **Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa.** Report of the Secretary-General. UN docs. A/57/465, 11 out. 2002. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B6D274E9C8CD3CF6E4FF96FF9%7D/SE%20A%2057%20465.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. General Assembly. **Report A/71/818: Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach,** 28 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.pseataaskforce.org/uploads/tools/1471361759.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

_____. General Assembly. **Report A/71/97: Combating sexual exploitation and abuse,** 23 jun. 2016. Disponível em: <http://www.pseataaskforce.org/uploads/tools/1471361759.pdf>. Acesso em: 07 out. 2017.

_____. General Assembly. **Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations.** UN docs. A/60/980, 16 ago. 2006. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/471/41/PDF/N0647141.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 08 out. 2017.

_____. General Assembly. **Resolution A/RES/57/306: Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa,** 22 mai. 2003. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SE%20ARES%2057%20306.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

UNITED NATIONS. Meetings Coverage and Press Releases. **Security Council unanimously adopts resolution 2242 (2015) to improve implementation of landmark text on women, peace, security agenda**, out. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2015/sc12076.doc.htm>>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____. **Peacekeeping Issues**. Gender and peacekeeping. Where we work. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/wherewework.shtml>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____. Report of the Secretary-General. **Doc A/62/758**, 20 mar. 2008. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/758>. Acesso em: 31 set. 2017.

_____. Secretariat. **Secretary-General's bulletin**: UN docs. ST/SGB/2003/13, 9 out. 2003. Disponível em: <<https://cdu.unlb.org/Portals/0/Documents/KeyDoc4.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. Security Council. **Resolution S/RES/1325**, 31 out. 2000. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/sr1325.htm>>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____. Security Council. **Resolution S/RES/2242**, 13 out. 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242(2015))>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____. Security Council. **Resolution S/RES/2272**, 11 Mar. 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2272\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2272(2016))>. Acesso em: 06 out. 2017.

_____. SECRETARY-GENERAL. **Note to correspondents on voluntary compact on preventing and addressing sexual exploitation and abuse**. New York, 29 set. 2017. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-09-29/note-correspondents-voluntary-compact-preventing-and>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

UNRIC. Manutenção Da Paz Das Nações Unidas. **O que tem a ONU feito para prevenir e punir a prática de actos de exploração e abuse sexual por parte dos capacetes azuis?** Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/peace/pkpngfaq/q11-1.htm>>. Acesso em: 31 set. 2017.

VOJDIK, K. Valorie. Sexual abuse and exploitation of women and girls by U.N. peacekeeping troops. **Michigan State Journal of International Law**: 2007. Disponível em: <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1273&context=jgspl>>. Acesso em: 29 out. 2017.