

A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS POR CRIMES SEXUAIS COMETIDOS POR AGENTES DE PAZ DA ONU¹

STATE RESPONSIBILITY FOR SEXUAL CRIMES COMMITTED BY U.N. PEACEKEEPERS

PIETRO AUGUSTO GRASSI²

RESUMO: As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) são uma de suas principais formas de ação para oferecer assistência humanitária e [re]estabelecer a paz em locais assolados por catástrofes naturais, conflitos políticos, guerras civis e violações de Direitos Humanos.

Esse valoroso trabalho, entretanto, é maculado pela conduta de alguns agentes de paz que se aproveitam da condição de fragilidade da população local para explorar e abusar sexualmente de mulheres e crianças.

Os agentes de paz são militares fornecidos pelos Estados Membros da ONU para conduzir os trabalhos na localidade que receberá a operação de paz. Uma vez que esses militares encontram-se submetidos à jurisdição exclusiva de seus Estados de origem, é de responsabilidade desses Estados a atuação com a devida diligência, isto é, o cumprimento dos deveres de investigar e punir os crimes de exploração sexual, garantindo o acesso das vítimas à justiça e à devida reparação.

PALAVRAS-CHAVE: Operações de paz. Agentes de paz. Exploração sexual. Responsabilidade estatal. Devida diligência.

ABSTRACT: The peacekeeping operations of the United Nations (U.N.) are one of its main forms of action in order to provide humanitarian assistance and to [re]establish peace in places stricken by natural disasters, political conflicts, civil wars and human rights violations.

1 Artigo acadêmico apresentado ao Conselho Editorial e ao Conselho Executivo Externo da Revista do CAAP de número 20.

2 Graduando em direito pela UFMG. E-mail: pietrograssi@gmail.com.

This valuable work, however, is jeopardized by the conduct of some peacekeepers who take advantage of the weakness of local population to exploit and sexual abuse women and children.

The peacekeepers are militaries provided by U.N. Member States to work in the area which will receive a peacekeeping operation. Once these soldiers are subjected to the exclusive jurisdiction of their States of origin, it is the responsibility of those States to act with due diligence, that is, to comply with the obligations to investigate and punish sexual crimes, ensuring the access to justice and the proper reparation for victims.

KEY WORDS: Peacekeeping operation. Peacekeepers. Sexual exploitation. State responsibility. Due diligence.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU. 2.1 Conceitos preliminares. 2.2 O surgimento das operações de paz. 2.3 As espécies de operações de paz. 2.4 Princípios que regem as operações de paz da ONU. 3. O PROBLEMA DOS CRIMES SEXUAIS. 3.1 Breve histórico sobre as denúncias de exploração e abuso sexual durante as operações de paz da ONU. 3.2 A proibição da exploração e do abuso sexual. 3.3 Por que os agentes de paz cometem exploração e abuso sexual?. 4. A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS PELOS CRIMES SEXUAIS. 5. CONCLUSÃO.

I. INTRODUÇÃO

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) são uma de suas principais formas de ação para oferecer assistência humanitária e [re]estabelecer a paz em locais assolados por catástrofes naturais, conflitos políticos, guerras civis e violações de Direitos Humanos, tendo sido agraciadas com o Prêmio Nobel da Paz de 1988. O prêmio reconheceu a coragem dos agentes de paz que arriscaram suas vidas para garantir a segurança de povos necessitados.³

Esse valoroso trabalho, entretanto, é maculado pela conduta de

3 SITE OFICIAL DO PRÊMIO NOBEL. *Prêmio Nobel da Paz de 1988*. Oslo, 1988. Disponível em: <http://nobelprize.org/peace/laureates/1988/press.html>. Acesso em 15 de março de 2012.

alguns agentes que se aproveitam da condição de fragilidade da população local para explorar e abusar sexualmente de mulheres e crianças. Como reconheceu o editorial de outubro de 2005 do prestigiado jornal norte-americano *The New York Times*, o abuso sexual cometido pelos soldados da ONU é o que mais denigre a imagem da Organização e faz com que os povos percam a crença no sucesso do seu trabalho.⁴

Assim, por mais que a primeira vista tenha parecido contraditório o título do presente estudo, uma vez que não se espera que justamente os agentes de paz cometam crimes, entendemos que tal temática é um dos maiores problemas vivenciados pelas Nações Unidas. Portanto, faz-se mister indagar sobre a responsabilidade dos Estados que fornecem esses agentes, uma vez que cabe a esses países julgar seus militares, como forma de garantir o acesso à justiça e a devida indenização às vítimas.

2 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

2.1 Conceitos preliminares

Antes de se analisar especificamente a responsabilidade pelos crimes sexuais cometidos por agentes de paz das Nações Unidas, é importante compreender alguns termos que serão utilizados no presente trabalho. Para tal, recorreremos a terminologia oficial da própria ONU.⁵

Operação de paz (*peacekeeping operation*) é uma 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. É importante destacar que este é um termo genérico, que engloba diversas espécies, como será aprofundado no ponto 2.3 deste trabalho. Ademais, cumpre anotar que a ONU não é a única entidade internacional a conduzir operações de paz, citando-se, por exemplo, as operações conduzidas pela União Europeia.⁶

4 THE NEW YORK TIMES. Editorial: The Worse U.N. Scandal. *The New York Times*. Nova Iorque, 24 de outubro de 2005. Disponível em: http://www.nytimes.com/2005/10/24/opinion/24mon3.html?_r=0. Acesso em 15 de março de 2012.

5 Os termos específicos quanto as Operações de Paz da ONU encontram-se disponíveis em seu site: NAÇÕES UNIDAS. Glossário de Termos das Operações de Paz das Nações Unidas. Nova Iorque, 1996. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/glossary/>. Acesso em 15 de março de 2012.

6 A União Europeia realiza diversas operações de paz na Europa do Leste, na Ásia Central e na África, estando

O país anfitrião (*host country*) é aquele que vive um momento de tensão e, por isso, recebe a operação de paz. Por outro lado, o país fornecedor de tropas (*troop-contributing country*) é aquele que contribui com militares para a execução da operação no país anfitrião. É interessante notar que os países fornecedores que contribuem com o maior número de tropas não são as grandes potências bélicas e os países desenvolvidos, mas, sim, os países em desenvolvimento.

Agentes de paz (*peacekeepers*) são os militares cedidos pelos países fornecedores, uma vez que a ONU não tem 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, independente do seu país de origem. 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.

A operação de paz é regulamentada por alguns documentos. Dentre eles, é imperioso destacar o Acordo do *Status* de Força (*Status of Force Agreement, SOFA*), que é firmado pela ONU (representada pelo Secretário Geral) e pelo país anfitrião. Tal acordo regulamenta como será desenvolvida a operação de paz e quais serão os direitos e deveres das partes envolvidas. Outro documento fundamental é o *Memorandum* de Entendimento (*Memorandum of Understanding, MOU*), firmado pela ONU (também aqui representada pelo Secretário Geral) e pelo país fornecedor de tropas, estabelecendo os termos administrativos, logísticos e financeiros e as condições para governar a contribuição de pessoal, equipamento e serviços providos para a operação de paz.⁷

Para o estudo em tela, outros termos também devem ser bem conhecidos. A exploração sexual (*sexual exploitation*) é definida como qualquer tentativa ou ato consumado de abuso devido a uma posição de vulnerabilidade, diferença de poder, ou confiança, para propósitos sexuais.⁸ O

todas elas listadas em seu site: UNIÃO EUROPEIA. Operações da União Europeia. Bruxelas. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/eas/security-defence/eu-operations>. Acesso em 15 de março de 2012.

7 ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Revised Draft Memorandum of Understanding Between the United Nations and [Participating State] Contributing Resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*, U.N. Doc. A/61/494, 4 (03/10/06).

8 SECRETARIADO DA ONU. *Secretary-General's Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual*

abuso sexual (*sexual abuse*), de maneira similar ao conceito de exploração sexual, significa qualquer tentativa ou ato de invasão / intromissão física de natureza sexual através de coerção ou outra condição desigual.⁹ A prostituição (*prostitution*), por outro lado, é uma espécie de exploração sexual, ocorrendo através da troca de dinheiro, trabalho, produtos ou serviços por favores sexuais.¹⁰

2.2 O surgimento das operações de paz

O diplomata britânico, Sir Marrack Goulding, ensina que a operação de paz é uma técnica desenvolvida sobretudo pela Organização das Nações Unidas, mas não exclusivamente por essa, para ajudar a controlar e a resolver conflitos armados.

Não há um consenso por parte dos estudiosos desse tipo de ação sobre quando essas operações se iniciaram, mas, de acordo com o Professor Alan James, seu início foi antes mesmo da criação da ONU, com a Comissão de Delimitação de Fronteiras no pós-Primeira Guerra Mundial.¹¹

Na visão da ONU, por outro lado, as operações de paz se iniciaram com a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO). A última consistiu no envio de observadores militares desarmados a Palestina, em junho de 1948, para supervisionar uma negociação de trégua entre Israel e seus vizinhos árabes. Meses depois, um grupo similar foi enviado a Caxemira, até que, após essas duas operações desarmadas, ocorreu a primeira operação armada da ONU, a *United Nations Emergency Force* (UNEF), enviada ao Egito depois do ataque Norte-Americano, Francês e Israelense no país em outubro de 1956.¹²

2.3 As espécies de operações de paz

Existem seis espécies de operações de paz, segundo Sir Marrack Goulding.

O primeiro tipo de operação de paz é o posicionamento de tropas de maneira preventiva, antes mesmo de se iniciar o conflito, pelo pedi-

Exploitation and Sexual Abuse, U.N. Doc. ST/SGB/2003/13 (09/10/03), seção 1.

9 SECRETARIADO DA ONU. *Secretary-General's Bulletin*, seção 1.

10 SECRETARIADO DA ONU. *Secretary-General's Bulletin*, seção 3.

11 GOULDING, Marrack. *The Evolution of United Nations Peacekeeping in International Affairs*. Vol. 69, No. 3. 1993, p. 451-464.

12 GOULDING. *The Evolution of United Nations Peacekeeping*. p.451-464.

do de uma das partes e somente em seu território. Esse tipo de operação ocorreu pela primeira vez na Macedônia.

O segundo tipo é a operação tradicional, com o intuito de criar condições para que ocorram as negociações políticas. Ela envolve o monitoramento de cessação de fogo e, principalmente, das áreas de conflito. Elas são constituídas, inicialmente, para durar pouco tempo, mas, se não alcançarem o resultado almejado, podem continuar com seu trabalho pelo tempo que for necessário. A operação tradicional se subdivide em três tipos: (i) observação militar sem armas (como no caso da Caxemira), (ii) infantaria para controle do território (Síria e Líbano) e (iii) operações para se efetivar a paz na região (fronteira do Iraque e Kuwait).

A terceira forma de operação de paz consiste na operação estabelecida para implementar o acordo feito pelas partes. As funções dos agentes de paz nesse tipo de operação são: o monitoramento da cessação de fogo, a destruição de armas, o treinamento de novas forças armadas, a supervisão das administrações locais, a busca pelo respeito aos direitos humanos e a condução de eleições. Como exemplo, cita-se a operação na Namíbia entre 1989 e 1990.

A quarta espécie de operação é aquela estabelecida para proteger a ajuda humanitária em locais onde ainda persistem os conflitos. Tal tipo de operação foi implementada na Somália, onde não obteve sucesso, e na Bósnia e Herzegovina, onde teve dificuldade em algumas áreas para garantir a chegada da assistência humanitária.

O quinto tipo de operação não é propriamente uma operação de paz, porque envolve o uso da força, além de reconstruir locais afetados por conflitos, onde as instituições Estatais entraram em colapso. Por exemplo, tem-se a operação no Congo entre 1960 e 1964. Essa merece destaque por algumas questões: ocorreu num momento em que as instituições do Estado estavam em colapso, foi a primeira operação a contar com grande número de civis e, ao longo da operação, quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) percebeu que o nível de operação de paz não seria suficiente para atingir seus objetivos, autorizou a mudança de operação de paz (*peacekeeping operation*) para aplicação efetiva da paz com o uso da força (*peace-enforcement*).

Por fim, a sexta espécie de operação é uma variação do segundo tipo, sendo chamado de implementação do cessar fogo. Nesse caso, haveria uma situação peculiar: os agentes de paz poderiam abrir fogo em outras situações além da legítima defesa, como por exemplo, para conter o uso de armas que não respeitaram o cessar fogo.

2.4 Princípios que regem as operações de paz da ONU

O primeiro princípio regente das operações de paz das Nações Unidas é que as referidas operações são operações da ONU. Isto significa que elas devem ser autorizadas pelo Conselho de Segurança e que devem ser controladas do início ao fim pelo Secretário Geral.

Por muito tempo, entendeu-se que as operações de paz só poderiam ser estabelecidas com o consentimento das partes em conflito. Atualmente, entretanto, entende-se que é possível a existência de operações sem o consentimento do país anfitrião, bastando a autorização do Conselho de Segurança, estando o tradicional princípio do consentimento, portanto, descartado.

Outros princípios são (i) o fornecimento de pessoal por parte dos membros da ONU, uma vez que se entendeu que não seria ideal a manutenção de forças permanentes da Organização, (ii) o custeio das operações pelos Estados Membros da Organização, nos termos do Artigo 17 da Carta das Nações Unidas, e (iii) a imparcialidade dos agentes de paz com relação às partes em conflito.

O último princípio refere-se ao uso da força. Antigamente, entendia-se que só seria possível usar o mínimo de força necessário em caso de legítima defesa. Entretanto, desde 1973, o conceito de legítima defesa foi ampliado e passou a englobar qualquer situação que prejudicasse os agentes de paz de cumprirem com suas tarefas.

3 O PROBLEMA DOS CRIMES SEXUAIS

3.1 Breve histórico sobre as denúncias de exploração e abuso sexual durante as operações de paz da ONU

A primeira vez em que as acusações de exploração e abuso sexual cometidas por agentes de paz da ONU contra a população do país anfitrião foram documentadas foi durante a operação de paz na Bósnia e Herzegovina e em Kosovo, no início da década de 1990. Em seguida, as denúncias continuaram a ocorrer e a serem documentadas em Moçambique, no Timor Leste, no Camboja e na Libéria.¹³ Tais acusações foram fortemente divulgadas pela mídia internacional, fazendo com que vários

13 WARD, Olivia. Scandal Blackens U.N. Blue Helmets. Toronto Star, 2005.

Estados Membros das Nações Unidas pressionassem a ONU para que ela responsabilizasse de maneira mais efetiva seus agentes de paz.

O momento mais dramático, entretanto, foi durante a operação de paz no Congo, ao ponto do então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, ter declarado que o grande número de acusações de exploração sexual era uma vergonha para a Organização e que havia uma necessidade iminente de se alterar a forma de condução das operações de paz.¹⁴ Para tal, Annan apontou Prince Zeid¹⁵ em 2004 para investigar tais acusações.

Em Março de 2005, Zeid lançou o relatório que levou o seu nome, o Relatório Zeid, detalhando a exploração de mulheres e meninas, concluindo que a maioria delas se submetia a tal exploração em troca de dinheiro,¹⁶ comida e emprego. O relatório concluiu que era prática comum entre os agentes de paz o estupro – além da exploração sexual – mas, para disfarçar o primeiro, os militares presenteavam suas vítimas antes da prática sexual para parecer que elas eram prostitutas. Outro problema apontado no relatório é que muitas mulheres ficavam grávidas desses agentes de paz e, além de não serem amparadas por suas famílias, ficavam sozinhas quando os militares voltavam para seus países.

Por todas essas questões levantadas, em 2006, Kofi Annan foi forçado a concluir que a política de tolerância zero que ele tentou instalar nas operações de paz após a comprovação das denúncias não havia sido efetivada.

Em janeiro de 2007, a situação continuou a mesma, só que numa outra operação: a do Sudão. Os meios de comunicação de todo o mundo noticiaram mais acusações contra os agentes de paz relacionadas a abuso sexual, incluindo estupro de crianças de até doze anos de idade. Os oficiais nos campos de operações no Sudão afirmaram que os militares haviam sido informados sobre a inadmissibilidade de tais condutas, mas que não era possível fazer com que todos eles agissem da maneira esperada pela

14 SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Comunicado de Imprensa do Secretário Geral Kofi Annan: *Secretary-General 'Absolutely Outraged' by Gross Misconduct by Peacekeeping Personnel in Democratic Republic of Congo*, U.N. Doc. SG/SM/9605 (19/11/2004). Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9605.doc.htm>. Acesso em 15 de março de 2012.

15 Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein é o representante permanente da Jordânia na Organização das Nações Unidas e um ex-agente de paz.

16 O relatório especifica que a média de dinheiro recebido pelas garotas em troca de “favores sexuais” variava entre um e três dólares americanos.

ONU. Diante dessa situação, o Secretário Geral Ban Ki-moon reafirmou a política de tolerância zero instaurada por seu antecessor.

Devido ao grande número de denúncias de exploração sexual, o Departamento de Operações de Paz da ONU passou a estabelecer nas missões de paz equipes para investigar essas denúncias e, depois, enviá-las ao Escritório de Serviços de Supervisão Interna (*Office of Internal Oversight Services*). Ban Ki-moon, entretanto, já reconheceu que o referido Escritório não tem recursos suficientes e que há muitos casos acumulados que ainda devem ser investigados.

Neste norte, o Relatório Zeid sugere, para potencializar as investigações, o estabelecimento de cortes marciais no país anfitrião. No caso de investigação de paternidade, sugere, ainda, usar o DNA e a tecnologia de impressão digital.¹⁷ Cumpre ressaltar que, apesar de não serem amplamente utilizadas, essas cortes marciais já foram implementadas por dois países fornecedores de agentes de paz, dentre eles o Canadá.¹⁸ As tecnologias de DNA e impressão digital, por outro lado, até então nunca foram utilizadas.¹⁹

Outras medidas também estão sendo implementadas nas operações, mas elas ainda não são aplicadas de maneira uniforme. Por exemplo, tem-se a obrigatoriedade de se usar os uniformes durante todo o tempo para facilitar a identificação dos agentes da ONU e a proibição dos militares de andarem por certas áreas.²⁰ Como forma de prevenção, o Relatório Zeid também recomenda que os agentes de paz tenham momentos de folga para relaxar das condições severas a que são submetidos, tendo a possibilidade de receber visitas de familiares e se consultarem com psicólogos.²¹

17 ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Zeid: *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, U.N. Doc. A/59/710 (24/03/05).

18 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Comunicado de Imprensa: *Problem of Sexual Abuse by Peacekeepers now Openly Recognized, Broad Strategy in Place to Address it, Security Council Told*, U.N. Doc. SC/8649 (23/02/06). FETHERSTON, A. B. *UN Peacekeepers and Cultures of Violence*. Cultural Survival Quarterly 19.1 Women and War, 1995. Disponível em: <http://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/bosnia-and-herzegovina/un-peacekeepers-and-cultures-violenc>. Acesso em 15 de março de 2012.

19 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Comunicado de Imprensa: *Problem of Sexual Abuse by Peacekeepers now Openly Recognized, Broad Strategy in Place to Address it, Security Council Told*, U.N. Doc. SC/8649 (23/02/06).

20 ESCRITÓRIO DE MONITORAMENTO E COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS. *U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report: Stopping Human Trafficking, Sexual Exploitation, and Abuse by International Peacekeepers*, 231 (12/06/07).

21 ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Zeid.

3.2 A proibição da exploração e do abuso sexual

Diante dos vários casos de exploração sexual cometidos por agentes de paz, a Organização das Nações Unidas lançou dois documentos com padrões de condutas a serem seguidos pelos seus agentes enquanto designados para a missão de paz, quais sejam: (i) *Dez Regras: Código de Conduta Pessoal para os “Capacetes Azuis”* e (ii) *Nós somos Agentes de Paz das Nações Unidas*. Ambos fazem parte do último modelo do *Memorandum* de Entendimento aprovado pela Assembleia Geral e suas regras baseiam-se nos princípios estabelecidos na Carta da ONU, que demandam os mais altos padrões de integridade por parte dos oficiais e que são aplicáveis tanto aos componentes civis quanto aos militares de suas operações de paz.²²

O primeiro documento estabelece como uma de suas regras que os agentes de paz não podem se envolver em exploração e abuso sexual da população do país anfitrião, especialmente de mulheres e crianças. O segundo documento também proíbe os agentes de cometerem qualquer ato envolvendo exploração ou abuso sexual, atividade sexual com crianças menores de dezoito anos, ou trocar dinheiro, emprego, produtos ou serviços por sexo – em outras palavras, proíbe, também, o envolvimento com a prostituição. Nesta mesma linha, tanto a exploração quanto o abuso sexual foram considerados pelo Secretário Geral como sérias más condutas perante as quais devem-se tomar medidas disciplinares, inclusive a demissão dos agentes.²³

As regras citadas dirigem-se, especificamente, aos militares durante as operações de paz. Porém, vale destacar que elas também estão inseridas em documentos internacionais referentes aos Direitos Humanos. O Artigo 34 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, por exemplo, estabelece que os Estados partes da convenção tem a obrigação de proteger crianças menores de dezoito anos de todas as formas de exploração e abuso sexual, incluindo indução e coerção de crianças a se submeterem a atividades sexuais ilegais. Outro documento importante é a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

22 O Artigo 101(3) da Carta das Nações Unidas estipula: “A consideração principal que prevalecerá na escolha do pessoal e na determinação das condições de serviço será a da necessidade de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deverá ser levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível”.

23 SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Secretary-General, The Secretary-General’s Bulletin: Staff Regulations*, U.N. Doc. ST/SGB/2006/4 (01/01/06).

minação Contra Mulheres, que em seu Artigo 6 proíbe todas as formas de exploração da prostituição feminina, independentemente da idade dessas mulheres.

3.3 Por que os agentes de paz cometem exploração e abuso sexual?

Os estudiosos da exploração e abuso sexual cometidos por agentes de paz da ONU levantam três motivos para explicar o porquê do cometimento desses crimes e a sua perpetuação até a atualidade: (i) o poderio econômico dos agentes, (ii) a cultura machista na qual eles estão inseridos e (iii) a impunidade.

Com relação ao primeiro motivo, ressalta-se que os militares das forças de paz da ONU são, geralmente, posicionados em locais onde ocorreram conflitos civis, deixando as estruturas familiares abaladas e a população vivendo sérias dificuldades econômicas e psicológicas.²⁴ Nesse contexto, os agentes de paz tem um poder econômico superior ao da população local, que pode ser utilizado para forçar as práticas sexuais,²⁵ como já constatado pelo Relatório Zeid.

Outra questão é que o contingente militar das operações de paz é formado, em sua maioria, por homens. Em dezembro de 2006, por exemplo, dos 71.673 militares, apenas 1.034 eram mulheres.²⁶ Segundo as pesquisadoras Elizabeth Defeis e Sarah Martin, parece que tal conduta é tolerada como algo inerente a natureza masculina.²⁷ Por exemplo, cita-se um dos momentos mais lastimáveis das operações de paz da ONU, quando durante a operação em Camboja, diante de inúmeras críticas de abuso sexual de meninas locais por parte de agentes de paz, o maior oficial das Nações Unidas no local, Yasushi Akashi, justificou a conduta de seus soldados dizendo que garotos serão garotos (*“boys will be boys”*),²⁸ querendo

24 SHOTTON, Anna. A Strategy to Address Sexual Exploitation by U.N. Peacekeeping Personnel. Revista de Direito Cornell, n. 97, p. 103. 2006.

25 DEFEIS, Elizabeth F. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity. Revista de Direito da Washington University, n. 185, p. 191. 2008.

26 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Peacekeeping Operations Year in Review 2006: New Challenges, New Horizons. Disponível em www.un.org/Depts/dpko/dpkp/pub/year_review06/YIR2006.pdf. Acesso em 15 de março de 2012.

27 MARTIN, Sarah. Must Boys Be Boys? Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions. Revista Refugees International. 2005; DEFEIS. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation. p. 191.

28 DEFEIS. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation. p. 191-192.

dizer que aquela conduta era parte da natureza masculina e que não havia nada a ser feito.

Além disso, é fundamental lembrar que os agentes de paz estão submetidos a jurisdição exclusiva do seu Estado de origem²⁹ – o Estado fornecedor daquele militar. Como alerta Elizabeth Defeis, nem sempre os soldados recebem a punição devida quando retornam a seus países, criando uma cultura de impunidade que favorece a perpetuação desses crimes.³⁰

4. A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS PELOS CRIMES SEXUAIS

Em agosto de 2006, o Grupo de *Experts* em Direito, apontado pelo Secretário Geral das Nações Unidas para estudar a prática dos crimes sexuais por parte dos agentes de paz da ONU, lançou um relatório recomendando investigações administrativas e, no caso de confirmadas as denúncias de exploração e abuso sexual, que os agentes fossem responsabilizados criminalmente.³¹

O pessoal das Nações Unidas (civis, militares e voluntários), de acordo com a Convenção sobre Privilégios e Imunidades, não podem sofrer processos criminais pelos tribunais dos países anfitriões por atos de natureza lícita e no cumprimento das funções que são estabelecidas no momento de constituição da operação, a não ser que essa imunidade seja dispensada pelo Secretário Geral.³² O Grupo de *Experts* em seu relatório não sugeriu o fim dessas imunidades, mas recomendou a criação de uma nova convenção que permitisse mais facilmente sua dispensa. Assim, o relatório sugere que o país anfitrião tenha prioridade para exercer jurisdição, uma vez que seria mais fácil para ter acesso as vítimas e as evidências, além de propiciar à população local a sensação de que a justiça está sendo feita.³³

O relatório sugere, ademais, que o Estado de nacionalidade do infrator tenha jurisdição se a conduta for considerada como crime no país

29 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Model of the Status of Force Agreement, para. 47(b).

30 DEFEIS. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation. p. 192.

31 SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ensuring the Accountability of United Nations Staff and Experts on Mission with Respect to Criminal Acts Committed in Peacekeeping Operations*, U.N. Doc. A/60/980 (16/08/06).

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

33 SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ensuring the Accountability of United Nations Staff*.

anfitrião e no país do infrator.³⁴ O Grupo ainda levantou a possibilidade de se recorrer a tribunais internacionais, sendo essa última opção logo descartada pelas dificuldades que traria para garantir a punição, uma vez que esses tribunais costumam punir só os crimes mais sérios, como no caso do Tribunal Penal Internacional (TPI) que pune crimes de genocídio, contra humanidade, de guerra e de agressão.³⁵ Assim, o TPI, por exemplo, não teria competência para julgar crimes de exploração e abuso sexual. Além disso, ressalta-se que nem todos os Estados aceitaram a jurisdição do TPI.³⁶

Em 11 de setembro de 2007, o Secretário Geral manifestou seu suporte a uma nova Convenção proposta pelo Grupo de *Experts*, que se aplicava a todos os membros da equipe da operação de paz e, ao contrário da anterior, afirmava que os membros militares estavam submetidos à jurisdição exclusiva do país fornecedor.³⁷ Ressalta-se que essa nova convenção não se limitava a crimes sexuais, abarcando também crimes como contrabando e tráfico de armas. A nota emitida pelo Secretário, na qual manifestava sua aceitação a nova convenção, entretanto, recomendava que a convenção não especificasse os crimes e não desse seus significados, para que a convenção englobasse os crimes da forma como eram conhecidos nos países fornecedores de agentes de paz.³⁸ Ademais, a elaboração de uma lista de crimes *numerus clausus* impediria o julgamento de outros tipos de ilícitudes que não tivessem caráter necessariamente penal. Por outro lado, é imperioso notar que a não identificação no texto da convenção de exploração e abuso sexual como crimes e suas definições gera sérios problemas para a que os agentes sejam punidos, uma vez que a punição sempre estará na dependência do entendimento interno de cada país. Dessa forma, nos países onde a prostituição voluntária não é considerada como crime, não haveria nenhum tipo de punição dos agentes, contribuindo para a continuidade desses atos.

Pelos diversos documentos lançados pelas Nações Unidas, é pacífico o entendimento de que os seus agentes de paz devem ser responsabilizados pelos atos de exploração e abuso sexual. Como preceitua

34 SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ensuring the Accountability of United Nations Staff*.

35 TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Estatuto de Roma, art. 5(1).

36 DEFEIS. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation. p. 202.

37 ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission*, U.N. Doc. A/62/329 (11/09/07).

38 ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Criminal Accountability of United Nations Officials*.

o Artigo 47(b) do Acordo de *Status* de Força, os componentes militares estão subordinados a jurisdição exclusiva de seu país participante com relação a crimes cometidos durante a operação de paz. Como a exploração e o abuso sexual são crimes, conclui-se que o único legitimado para julgar os militares é o país fornecedor. Essa imunidade não pode ser dispensada pelo Secretário Geral da ONU, uma vez que pertence exclusivamente ao país fornecedor de tropas. O grande problema, no entanto, é que, apesar dos países fornecedores defenderem essa jurisdição exclusiva, sendo contra medidas disciplinares tomadas pela ONU e qualquer punição por parte do país anfitrião, são poucos os países que de fato tem julgado os seus militares.

5. CONCLUSÃO

É imperioso reconhecer o progresso realizado pelas Nações Unidas e pelo seu Departamento de Operações de Paz na tentativa de se acabar com os crimes sexuais cometidos por seus agentes desde o surgimento das primeiras denúncias. Certamente a conscientização direta dos militares quanto a proibição do cometimento de tais crimes, através, por exemplo, da edição de dois documentos de fácil compreensão, foi um importante primeiro passo.

O problema dos crimes sexuais, entretanto, persiste, mesmo após terem se passado alguns anos da instauração da política de tolerância zero pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Membros da ONU, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e até mesmo o Parlamento Europeu entendem que o problema é persistente e ainda há muito a ser feito.³⁹

Os documentos *Dez Regras: Código de Conduta Pessoal para os “Capacetes Azuis”* e *Nós somos Agentes de Paz das Nações Unidas*, por exemplo, por mais que tenham sido aceitos pelos países fornecedores de militares, são considerados por muitos como simples diretrizes, dando margem para a argumentação de que esses países não estão obrigados pelos documentos.⁴⁰ Outro problema com relação ao treinamento de agentes de paz é que, desde o lançamento do Relatório Zeid, apesar de 80% dos membros civis

39 DEFEIS. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation. p. 194.

40 COMITÊ ESPECIAL PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ. Comunicado de Imprensa: *Special Committee on Peacekeeping Operations Begins Review of Report on Sexual Exploitation: Stressing Urgency, Determination to Address Problem, Department Head Outlines Measures Taken so Far*, U.N. Doc. GA/PK/186 (04/04/05).

e militares das operações de paz terem recebido treinamento com relação a exploração e abuso sexual, o número de denúncias quanto a essas condutas continuam crescendo.⁴¹

A questão mais importante que merece reflexão é com relação a responsabilidade dos países fornecedores de tropas. Está claro que o país fornecedor detém com exclusividade a jurisdição sob seus militares com relação aos crimes cometidos durante as operações de paz. Isto é, mesmo na condição de agentes de paz da ONU, esses agentes continuam submetidos a jurisdição exclusiva de seus respectivos Estados. Porém, esses Estados não costumam fazer uso desse direito / dever. Como salientou o Secretário Geral ao comentar os dispositivos do Acordo do *Status* de Força e do *Memorandum* de Entendimento, a jurisdição exclusiva do país que fornece os agentes não é apenas um direito desse Estado, mas, sim, um dever para garantir que ocorra a devida responsabilização.

Nesta esteira, entendemos que são necessárias sanções para os países que não cumprem com essa obrigação de julgar seus agentes de paz. Isso porque o julgamento dos criminosos não é mera punição, mas representa também o acesso das vítimas a justiça e a possibilidade de pleitearem alguma forma de indenização pelos danos sofridos. É claro que nos casos de exploração e abuso sexual é muito complicado falar em formas de indenização, já que nenhuma sentença proferida por nenhum juiz será capaz de mudar o fato ocorrido. Entretanto, em alguns casos, a indenização pode ser útil, como no pagamento de tratamentos psicológicos para as vítimas superarem os traumas vivenciados e no fornecimento de assistência financeira, por exemplo, no caso de vítimas que ficam grávidas dos militares e não tem condições de manter a família. Essas sanções, por exemplo, poderiam ocorrer no âmbito da ONU, impostas pelo Conselho de Segurança, uma vez que a não punição de agentes de paz seria o mesmo que compactuar com esse tipo de conduta criminosa e permitir a continuidade de tais crimes, que são contrários aos propósitos das missões de paz e da Carta da ONU.

Acreditamos, também, que se um Estado não cumprir com seu dever de julgar seus militares, as vítimas poderiam acionar tribunais internacionais para pleitear a devida reparação a ser paga por esse Estado

41 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Comunicado de Imprensa: *Problem of Sexual Abuse by Peacekeepers now Openly Recognized, Broad Strategy in Place to Address it, Security Council Told*, U.N. Doc. SC/8649 (23/02/06).

negligente. O fundamento disso é que os países devem agir com devida diligência, princípio geral de Direito que já foi amplamente reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, *Masacre de Pueblo Bello* e *Ximenes v. Brasil and Goiburú v. Paraguay*,⁴² pela Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *Osman v. United Kingdom*,⁴³ e pela Comissão Africana de Direitos Humanos no caso *Ozoni Community v. Nigéria*.⁴⁴ Nesses casos, foi reconhecido que uma violação de Direitos Humanos, ainda que não diretamente atribuível ao Estado, pode gerar a responsabilidade desse Estado quando o último deixar de agir com devida diligência. A devida diligência engloba o cumprimento de quatro pilares básicos, quais sejam: (i) o dever de prevenir, (ii) o dever de investigar, (iii) o dever de punir e (iv) o dever de reparar.⁴⁵ Como os crimes sexuais são violações de Direitos Humanos não diretamente atribuíveis aos países fornecedores dos agentes de paz (pois esses países não ordenaram a exploração sexual), mas que neles geram a obrigação de punir e reparar os crimes cometidos, certamente as vítimas poderiam pleitear tal reparação perante tribunais internacionais quando os Estados fornecedores deixarem de investigar as denúncias e de julgar seus militares.

Independentemente da forma de pressão, seja através de sanções institucionais pelo Conselho de Segurança ou através de reclamações perante o judiciário internacional, o mais importante é entender que os Estados tem a obrigação internacional de levar a julgamento os militares acusados de exploração sexual, como forma de garantir às vítimas o acesso à justiça.

A punição dos agentes de paz por seus países de origem é a maneira mais eficaz de desestimular a continuidade da prática dos crimes de exploração sexual e a única forma de minimizar a dor das vítimas, trazendo a devida reparação e, principalmente, levando para as suas comunidades o sentimento de justiça sendo feita.

42 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Velásquez Rodrigues v. Honduras* (1988) Ser.C, No.4; *Masacre de Pueblo Bello v. Colombia* (2006), Ser.C No.140; *Ximenes Lopes v. Brazil* (2002) Ser.C No. 38/02.

43 CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Osman v. United Kingdom* (1998) No. 87/1997/871/1083.

44 COMISSÃO AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Ozoni Community v. Nigéria*.

45 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Velásquez Rodrigues*. para.172.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission*, U.N. Doc. A/62/329 (11/09/07).

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Zeid: *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, U.N. Doc. A/59/710 (24/03/05).

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Revised Draft Memorandum of Understanding Between the United Nations and [Participating State] Contributing Resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*, U.N. Doc. A/61/494, 4 (03/10/06).

COMISSÃO AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Ozoni Community v. Nigéria*.

COMITÊ ESPECIAL PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ. Comunicado de Imprensa: *Special Committee on Peacekeeping Operations Begins Review of Report on Sexual Exploitation: Stressing Urgency, Determination to Address Problem, Department Head Outlines Measures Taken so Far*, U.N. Doc. GA/PK/186 (04/04/05).

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Comunicado de Imprensa: *Problem of Sexual Abuse by Peacekeepers now Openly Recognized, Broad Strategy in Place to Address it, Security Council Told*, U.N. Doc. SC/8649 (23/02/06).

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Osman v. United Kingdom* (1998) No. 87/1997/871/1083.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Masacre de Pueblo Bello v. Colombia* (2006), Ser.C No.140.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (1988) Ser.C, No.4.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Ximenes Lopes v. Brazil* (2002) Ser.C No. 38/02.

DEFEIS, Elizabeth F. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity. *Revista de Direito da Washington University*, n. 185. 2008.

ESCRITÓRIO DE MONITORAMENTO E COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS. U.S. Dep't of State, *Trafficking in Persons Report: Stopping Human Trafficking, Sexual Exploitation, and Abuse by International Peacekeepers*, 231 (12/06/07).

GOULDING, Marrack. *The Evolution of United Nations Peacekeeping in International Affairs*. Vol. 69, No. 3. 1993, p. 451-464.

MARTIN, Sarah. Must Boys Be Boys? Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions. *Revista Refugees International*. 2005; DEFEIS. U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation.

NAÇÕES UNIDAS. Glossário de Termos das Operações de Paz das Nações Unidas. Nova Iorque, 1996. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/glossary/>. Acesso em 15 de março de 2012.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Model of the Status of Force Agreement, para. 47(b).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Peacekeeping Operations Year in Review 2006: New Challenges, New Horizons. Disponível em www.un.org/Depts/dpko/dpkp/pub/year_review06/YIR2006.pdf. Acesso em 14 de março de 2012.

SECRETARIADO DA ONU. *Secretary-General's Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, U.N. Doc. ST/SGB/2003/13 (09/10/03).

SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Comunicado de Imprensa do Secretário Geral Kofi Annan: *Secretary-General 'Absolutely Outraged' by Gross Misconduct by Peacekeeping Personnel in Democratic Republic of Congo*, U.N. Doc. SG/SM/9605 (19/11/2004). Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9605.doc.htm>. Acesso em 14 de março de 2012.

SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ensuring the Accountability of United Nations Staff and Experts on Mission with Respect to Criminal Acts Committed in Peacekeeping Operations*, U.N. Doc. A/60/980 (16/08/06).

SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Secretary-General, The Secretary-General's Bulletin: Staff Regulations*, U.N. Doc. ST/SGB/2006/4 (01/01/06).

SHOTTON, Anna. A Strategy to Address Sexual Exploitation by U.N. Peacekeeping Personnel. *Revista de Direito Cornell*, n. 97. 2006.

SITE OFICIAL DO PRÊMIO NOBEL. *Prêmio Nobel da Paz de 1988*. Oslo, 1988. Disponível em: <http://nobelprize.org/peace/laureates/1988/press.html>. Acesso em 15 de março de 2012.

THE NEW YORK TIMES. Editorial: The Worse U.N. Scandal. *The New York Times*. Nova Iorque, 24 de outubro de 2005. Disponível em: http://www.nytimes.com/2005/10/24/opinion/24mon3.html?_r=0. Acesso em 15 de março de 2012.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Estatuto de Roma, art. 5(1).

UNIÃO EUROPEIA. Operações da União Europeia. Bruxelas. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>. Acesso em 15 de março de 2012.

WARD, Olivia. Scandal Blackens U.N. Blue Helmets. *Toronto Star*, 2005.

