

## **A resolução 2272 (2016) do Conselho de Segurança das Nações Unidas – O posicionamento da ONU face às alegações de abuso e exploração sexual por suas tropas de paz\***

Sarah Dayanna Lacerda Martins Lima\*

### **1. INTRODUÇÃO**

As forças de manutenção da paz da ONU (*Peacekeeping Operations*), que tiveram origem em 1948 e ganharam o Prêmio Nobel da Paz em 1988, têm como finalidade proporcionar segurança e apoio político aos países que passam pela difícil transição entre conflito e paz. Os integrantes das forças de paz (conhecidos como *boinas azuis* ou *capacetes azuis*) são militares, policiais e civis, os quais trabalham com o objetivo de alcançar a consolidação da paz.

Atualmente, existem 15 missões de paz em andamento, dispersas em quatro continentes. As operações de manutenção da paz são utilizadas como meios de facilitar o processo político, proteger civis, auxiliar no desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, apoiar a organização de eleições, proteger e promover direitos humanos e ajudar a restaurar o estado de direito.

A manutenção da paz das Nações Unidas é guiada por três princípios básicos (*Holy Trinity*): consentimento das partes; imparcialidade; e proibição do uso da força, exceto em defesa própria ou defesa do mandato.<sup>1</sup>

Os pacificadores devem respeitar as leis, costumes e práticas locais; tratar os habitantes do país com respeito, cortesia e consideração; e agir com imparcialidade e integridade. No entanto, há diversas alegações de má conduta envolvendo o pessoal da manutenção da paz.

Dentre as várias acusações já feitas contra membros das forças de paz da ONU ao longo dos anos, as quais incluem homicídios e tortura, a mais recorrente, e que se apresenta como objeto desta pesquisa, é a de exploração e abuso sexual contra mulheres e meninas. Vale ressaltar, no entanto, que, de acordo com as regras da ONU, é proibido que os pacificadores mantenham relação sexual com prostitutas e com qualquer pessoa com menos de 18 anos de idade, assim como são desencorajadas quaisquer relações com beneficiários de assistência. O Código de Conduta Pessoal para Capacetes Azuis (conhecido como *Ten Rule*) estabelece que o pacificador não deve se entregar a “atos imorais de sexualidade, abuso ou exploração física ou psicológica da

\* Professora de Direito do Centro Universitário Estácio do Ceará. Docente externa da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC. Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra – UC. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Bacharel em Direito e especialista em Direito Internacional pela Universidade de Fortaleza – Unifor. E-mail: sarahlimabr@gmail.com

1 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: Funag, 2013, p. 70-77.

população local ou de funcionários das Nações Unidas, especialmente mulheres e crianças.”<sup>2</sup>

É de fato irônico, para não dizer lastimável, que as Nações Unidas, que tanto têm colaborado na elaboração de normas de proteção aos direitos humanos, igualdade de gênero e direitos sexuais e reprodutivos, seja vista com demérito graças aos abusos cometidos pelos membros de suas forças de paz. No entanto, após mostrar-se sem ação diante de tais crimes por décadas, a ONU parece estar tomando um novo posicionamento, a fim de limpar a imagem da organização, punir os responsáveis e proteger as possíveis vítimas de tais crimes.

## 2. A PERSISTÊNCIA DOS CRIMES DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL POR INTEGRANTES DAS FORÇAS DE PAZ

É importante destacar que seria enganoso imaginar que a problemática a ser apresentada é recente. Na verdade, a prática desses crimes por integrantes de missões de paz da ONU já vem sendo relatada há décadas, e foi o Secretário-Geral anterior, Kofi Annan, quem se comprometeu em pôr um fim neste flagelo.<sup>3</sup> Ainda assim, os escândalos persistiram.

Siobhán Wills afirma que graves crimes cometidos por integrantes das tropas de paz da ONU contra população local, incluindo assassinato e tortura, vieram à tona durante as missões na Somália, no início de 1990. Desde então, tornou-se evidente que a conduta abusiva de alguns integrantes das forças de paz seria um problema a ser enfrentado pelas Nações Unidas, e que tem manchado a reputação de uma série de missões.<sup>4</sup>

Segundo Elizabeth Defeis, os primeiros casos de abuso e exploração sexual por integrantes de tropas de

paz foram relatados no início da década de 1990, na Bósnia Herzegovina e em Kosovo, e, posteriormente, em Moçambique, Camboja, Timor Leste e Libéria. Tais abusos incluíam exploração sexual de crianças, pornografia e estupro.<sup>5</sup>

Raoul Jennar relata que, em 1992, um médico de uma ONG do Camboja afirmou que maioria das pessoas feridas no Hospital Prear Vihear eram jovens crianças, vítimas de abuso sexual pelos soldados da ONU.<sup>6</sup> Sobre a missão de paz no Camboja, Siobhán Wills afirma que várias unidades militares falharam em manter um mínimo de padrões de disciplina, de tal forma que, aos olhos de cidadãos cambojanos, os soldados da ONU pareciam estar passando mais tempo em bares e bordéis, ou dirigindo imprudentemente os veículos das Nações Unidas. Este autor afirma, ainda, que a infecção de HIV, em grande parte desconhecida até aquele momento, aumentou dramaticamente durante o tempo em que a missão foi implantada.<sup>7</sup>

No início dos anos 2000, a mídia relatou diversos casos chocantes de abuso sexual por membros das tropas de paz da ONU em Serra Leoa, Guiné e Libéria. Por exemplo, em 2002, no prazo de apenas um mês, a BBC News publicou cinco matérias sobre exploração sexual de crianças em condição de refúgio por membros das forças de paz na África ocidental.<sup>8</sup> Toda essa publicidade negativa impulsionou a ONU e seus Estados-Membros a buscar a responsabilização dos militares e civis envolvidos em tais violações de direitos humanos.<sup>9</sup>

5 DEFEIS, Elizabeth F. UN Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: Na end to impunity. *Washington University Global Studies Law Review*. V. 7, nº 2, 2008, p. 185-215.

6 JENAR, Raoul M. UNTAC: International triumph in Cambodia? *Security Dialogue*. V. 25, nº 2, p. 145-156, 1994.

7 WILLS, Siobhán. *Protecting Civilians: The obligations of peacekeepers*. Oxford University Press, 2009, p. 27.

8 *Video*: BBC NEWS. *Child Refugee Sex Scandal*. 26 fev. 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1842512.stm>> Acesso em 27 mar. 2017; BBC NEWS. *Aid-for-sex Children speak out*. 27 fev. 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1843930.stm>> Acesso em: 27 mar. 2016; PAYE-LAYLEH, Jonathan. *African Refugees Condemn Sex Abuses*. BBC News. 28 fev. 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1847483.stm>> Acesso em: 27 mar. 2017; BBC NEWS. *Sex-for-aid under spotlight*. 8 mar. 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1861763.stm>>; BBC NEWS. *Britons in sex-for-aid scandal*. 18 mar. 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1878063.stm>> Acesso em: 27 mar. 2017;

9 DEFEIS, Elizabeth F. UN Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: Na end to impunity. *Washington University Global Studies Law Review*. V. 7, nº 2, 2008, p. 185-215.

2 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ten rule: Code of Personal Conduct for blue Helmets*. 1948. Disponível em: <<[http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ten\\_in.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ten_in.pdf)>> Acesso em: 27 jul 2017.

3 De acordo com comunicado de imprensa da ONU de 19 de novembro de 2004, Kofi Annan, o então Secretário-Geral, se dizia “absolutamente ultrajado” e afirmou: “Há muito tempo deixo claro que a minha atitude em relação à exploração e abuso sexual é de tolerância zero, sem exceção, e estou determinado a implementar esta política de forma transparente”. (Tradução do autor)

4 WILLS, Siobhán. Continuing impunity of peacekeepers: the need for a Convention. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*. nº 4, 2003, p. 47-80.

No entanto, apenas em meados do ano de 2004, com base em numerosas alegações de abuso sexual na República Democrática do Congo, é que número considerável de funcionários de alto-nível responderam às acusações. Naquele ano, o Príncipe Zeid Ra'ad Al Hussein<sup>10</sup> foi escolhido pelo Secretário-Geral, Kofi Annan, para realizar investigação sobre as alegações e elaborar um relatório. Em março de 2005, o Príncipe Zeid apresentou o “Relatório Zeid” (como ficou conhecido seu relatório intitulado “A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping operations”), onde detalhou casos de abuso e exploração sexual de mulheres e meninas, muitas das quais trocavam serviços sexuais por dinheiro, comida ou empregos. Também foram apresentados casos de estupro onde as vítimas ganhavam presentes do ofensor, a fim de caracterizar aquele ato sexual como prostituição. No Relatório Zeid (2005), também constam os casos de vítimas que foram abandonadas com filhos sob seus cuidados (chamados de “peacekeeper babies”), sem contar com qualquer amparo familiar.

Mesmo depois do Relatório Zeid e do repatriamento de vários suspeitos por abuso e exploração sexual, as acusações contra as forças de paz da ONU não pararam de surgir.<sup>11</sup> Em 2007, mais alegações de abusos sexuais foram publicadas pela mídia, desta vez referentes à missão de paz no Sudão do Sul, e dentre as vítimas haveriam crianças de 12 anos de idade. Save the Children foi uma das organizações não governamentais que apresentou várias alegações de que as tropas de paz da ONU estariam envolvidas em abusos sexuais, prostituição e tráfico humano em várias áreas de conflito, como Haiti, Sudão e Costa do Marfim.<sup>12</sup>

Ao expressar profunda preocupação com as graves e contínuas acusações contra as operações de manutenção da paz da ONU, o Conselho de Segurança lançou a Resolução 2272(2016).

### 3. A RESOLUÇÃO 2272 (2016) DO CONSELHO DE SEGURANÇA E A POLÍTICA DE “TOLERÂNCIA ZERO” DAS NAÇÕES UNIDAS

O Conselho de Segurança da ONU aprovou no dia 11 de março de 2016 a Resolução 2272 (2016) para aumentar a proteção contra o abuso e exploração sexual por parte das forças de manutenção da paz das Nações Unidas. A resolução foi proposta pelos Estados Unidos da América em apoio às recomendações do Secretário-Geral das Nações Unidas, o sul coreano Ban Ki-Moon. A problemática dos crimes de abuso e exploração sexual já tinha sido alvo de debate na reunião do Conselho de Segurança do dia anterior (10/03/2016), na qual o Secretário-Geral apresentou medidas especiais a serem tomadas para evitá-los e para pôr fim em sua impunidade, em resposta ao relatório de abuso sexual por forças de paz na República Centro Africana (CAR) recebido na semana anterior.

O abuso sexual tem configurado um sério problema na República Cento Africana, assim como em outras partes do mundo. De acordo com Steven Wildberger, o Secretário-Geral da ONU anunciou, em 22 de junho de 2015, a nomeação de uma comissão independente para avaliar o tratamento dado pela organização às alegações de que soldados de tropas francesas e africanas abusaram sexualmente de crianças na CAR de dezembro de 2013 a junho de 2014.<sup>13</sup> Segundo Joane Mariner, Conselheira Sênior de Resposta a Crises da Anistia Internacional, foram encontradas, no início do mês de março de 2016, evidências de que um indivíduo das forças de paz da ONU teria estuprado uma menina de 12 anos na CAR, enquanto era feita uma revista em sua casa. O depoimento da jovem teria sido embasado por laudo médico.<sup>14</sup>

O relatório do Secretário-Geral da ONU intitulado “Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse”, de 16 de fevereiro de 2016,

10 O Príncipe Zeid é o Representante Permanente da Jordânia na ONU e, desde setembro de 2014, é o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sendo o primeiro árabe e muçulmano a ocupar este cargo.

11 A mídia continuou a mostrar-se ativa na publicação de críticas a respeito do escândalo das Nações Unidas, como no caso do editorial do New York Times de 24 de outubro de 2005, intitulado “The Worse UN Scandal”. Disponível para visualização em: << [http://www.nytimes.com/2005/10/24/opinion/the-worse-un-scandal.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2005/10/24/opinion/the-worse-un-scandal.html?_r=0)>> Acesso em 27 mar. 2017.

12 CSÁKY, Corina. **No one to turn to:** The under reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers. London: Save the Children, 2008.

13 WILDBERGER, Steven. UN panel to investigate sexual abuse claims against French soldiers. **Jurist**. 23 jun. 2015. Disponível em: << <http://www.jurist.org/paperchase/2015/06/un-panel-to-investigate-sexual-abuse-claims-against-french-soldiers.php>>> Acesso em: 27 jul. 2017.

14 MARINER, Joanne. Forças de Paz da ONU: “Tolerância Zero” significa não acobertar estupradores. **Anistia Internacional Brasil**, 2016. Disponível em: << <https://anistia.org.br/forcas-de-paz-da-onu-tolerancia-zero-significa-nao-acobertar-estupradores/>>> Acesso em: 27 mar. 2017.

afirma que houve um aumento no número de alegações desses crimes por parte dos integrantes de tropas de paz nos últimos anos:

## II. Relatos de exploração e abuso sexual em 2015

4. O número de novas alegações de exploração ou abuso sexual recebidas de departamentos e escritórios da Secretariado e agências, fundos e programas do sistema das Nações Unidas totalizaram 99 em 2015, em comparação com 80 alegações em 2014. Este aumento lamentável no número de novas alegações significa que mais precisa ser feito para reduzir o número de alegações e, o mais importante, o número de vítimas afetadas pela exploração e abuso sexual perpetrados pelo pessoal das Nações Unidas.

[...]

### **Alegações relatadas contra o pessoal destacado em operações de paz e missões políticas especiais apoiadas pelo Departamento de Suporte de Campo**

6. Em 2015, 69 denúncias de exploração e abuso sexual foram relatadas em 9 missões de paz em andamento e 1 concluída. Destas alegações, 15 envolviam agentes ou voluntários das Nações Unidas; 38 envolviam membros de contingentes militares ou observadores militares das Nações Unidas; e 16 envolviam oficiais de polícia, membros de unidades policiais e pessoal fornecido pelo governo. De 17 investigações concluídas em 31 de janeiro de 2016, 7 alegações foram fundamentadas e 10 eram infundadas. [...] (Tradução do autor)

Tal resolução visa colocar fim à impunidade dos criminosos, exigindo que o país onde ocorreu o abuso lide com o problema por meio de seu próprio sistema criminal. Ademais, o Conselho solicitou ao Secretário-Geral que garantisse a substituição das unidades militares, policiais e civis de qualquer país que tenha falhado na prisão dos criminosos responsáveis. O objetivo é modificar um sistema ineficiente, estabelecendo consequências reais aos países que não respondam adequadamente às alegações dos crimes em questão, perpetrados por seu pessoal. As tropas substitutas, por sua vez, deverão seguir os padrões de conduta e disciplina, assim como tratar de alegações ou atos confirmados de exploração e abuso sexual por seus membros.

De acordo com o comunicado de imprensa referente a 7643ª reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Resolução 2272 (2016) foi aprovada por quase unanimidade dos membros do Conselho, com 14 vo-

tos a favor e nenhum contra, e apenas uma abstenção<sup>15</sup>, do Egito. Antes da adoção da resolução, o Conselho rejeitou uma proposta de alteração para o texto elaborada pelo Egito, com 9 votos contra (Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Reino Unido, Ucrânia e Uruguai) e 5 a favor (Angola, China, Egito, Rússia e Venezuela), com a abstenção do Senegal. A proposta de alteração do Egito teria condicionado o repatriamento de efetivos das missões de manutenção da paz a três fatores: a investigação das alegações; a punição dos responsáveis e o comunicado ao Secretário-Geral acerca das medidas tomadas contra os infratores.

Pelos termos da resolução, o Conselho de Segurança solicita que o Secretário Geral avalie se um Estado-Membro tomou as medidas cabíveis para investigar as alegações, se manteve detidos os responsáveis, e se informou-o sobre o progresso das investigações para determinar a sua participação em operações de paz.

O Conselho solicitou, ainda, que o Secretário-Geral reúna e preserve as provas antes das investigações, a fim de garantir que a operação de manutenção da paz em causa tome medidas imediatas para prevenção de futuros incidentes de abuso e exploração sexual, reforçando a acessibilidade, a coordenação e a independência dos processos para recepção e gestão de reclamações, e às vítimas assistidas.

Ademais, ficou estabelecido que todas as tropas devem passar por um treinamento sobre crimes de exploração e abuso sexual, acolhendo a decisão do Secretário-Geral de exigir certificados de participação dos contribuidores.

Conforme o artigo 25 da Carta das Nações Unidas, os Estados-Membros da ONU concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança. No entanto, de acordo com Jónatas Machado (2014, p. 280), de modo geral, as decisões do Conselho não têm caráter vinculativo, podendo, porém, indiciar a presença

<sup>15</sup> No âmbito de votação do Conselho de Segurança, cada membro tem direito a um voto. Conforme o art. 27 da Carta da ONU, as decisões sobre questões processuais necessitam de nove votos. Em todos os outros assuntos, as decisões serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, incluindo os dos cinco membros permanentes. Segue-se a regra da “unanimidade das grandes potências”, comumente conhecida como “veto”. Assim, um voto negativo de um dos membros permanentes configura veto à resolução. A abstenção e a não participação, no entanto, não são considerados vetos. Dessa forma, um membro pode se abster de participar da votação ou declarar que não participará, caso não apoie a decisão, mas não queira vetá-la.

---

de direito consuetudinário<sup>16</sup> – se, no direito interno de muitos países, os costumes perderam parte de sua relevância, no Direito Internacional os mesmos continuam pujantes.

Com base no que foi apresentado, é possível constatar que a Resolução 2272 (2016) tem por objetivo enviar uma forte mensagem de “tolerância zero” para os responsáveis por crimes de abuso e exploração sexual, asseverando que as Nações Unidas não devem permitir que ações de alguns denigrem a imagem de toda a organização e de seus colaboradores, não devendo, por isso, acobertar-se os criminosos.

---

16 Conforme afirma Amie Cahillane, o direito internacional consuetudinário pode ser um ótimo ponto de partida para Direito Internacional na proibição da violência sexual pelos membros de forças de paz da ONU. Segundo a autora, esses costumes incluiriam, além das resoluções do Conselho de Segurança, as regras de conduta da ONU (“Ten Rule” e “We are the UN Peacekeepers”), os boletins do Secretário-Geral, o Acordo sobre o Status da Força (Status of Force Agreement – SOFA) e as diretrizes disciplinares para militares e contingentes nacionais. *Vide*: CAHILLANE, Amie. International Law, sexual violence and peacekeepers. **Irish Student Law Review**. V. 17. nº 1, p. 1-17, 2010.