



DESAFIOS DA JUSTIÇA INTERNACIONAL: O IMPACTO DA FALTA DE PUNIÇÃO PARA INFRATORES *PEACEKEEPERS* E O PAPEL DAS CONVENÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E DO TPI NO COMBATE AO TRÁFICO HUMANO E EXPLORAÇÃO SEXUAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Sofia Cornélio de Freitas Rodrigues¹

Marilene Gomes Durães²

RESUMO

Este artigo examina os complexos desafios da justiça internacional contemporânea, com ênfase na persistente impunidade de *peacekeepers* infratores em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). O problema central investigado cinge-se à ausência de mecanismos institucionais de responsabilização penal efetiva por crimes graves cometidos por militares nessas missões, com enfoque nas práticas de exploração sexual e tráfico humano. A metodologia adota uma abordagem qualitativa sustentada por pesquisa bibliográfica e análise documental de relatórios oficiais da ONU, tratados internacionais e jurisprudência do Tribunal Penal Internacional (TPI). O estudo reconstrói a evolução histórica das missões de paz, avalia empiricamente os seus impactos socioeconômicos em regiões vulneráveis, utilizando o cenário da República Democrática do Congo como base, e examina as barreiras jurídicas que inviabilizam a aplicação da pena aos agentes. Os resultados demonstram que, a despeito dos avanços normativos e da política de tolerância zero, a efetividade da justiça penal internacional é sistematicamente mitigada pelas barreiras decorrentes da jurisdição estatal exclusiva dos países remetentes de tropas e por salvaguardas de cunho geopolítico. Conclui-se que a superação desse cenário de impunidade exige reformas estruturais profundas nas imunidades diplomáticas, o fortalecimento de órgãos independentes de fiscalização e a modernização da cooperação jurídica internacional como imperativos para salvaguardar os direitos humanos e preservar a credibilidade das Nações Unidas.

¹ Graduada em Relações Internacionais pela PUC Minas. Graduanda em Direito pela PUC Minas. sofiacornelio2010@gmail.com

² Doutora e mestre em Direito Público pela PUC Minas. Graduada em Direito pela UNIMONTES. Professora Adjunto I do curso de graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenadora do projeto de extensão Clínica de Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo e Tráfico de Pessoas da PUC Minas. marileneduraes@pucminas.br

Palavras-chave: Justiça Internacional; *Peacekeepers*; Operações de Paz da ONU; Exploração Sexual; Tráfico de Pessoas; Tribunal Penal Internacional.

INTRODUÇÃO

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) representam um dos principais mecanismos da comunidade internacional para a promoção da paz e da segurança global. Criadas primordialmente com o intuito de intervir em cenários de conflito armado e amparar processos de reconstrução institucional pós-bélica, essas missões experimentaram profundas transformações ao longo das últimas décadas. Contudo, paralelamente a esses avanços estratégicos, emergiram disfunções complexas que colocam em risco a integridade de seu mandato original, destacando-se a impunidade de *peacekeepers* (os "capacetes azuis") envolvidos em crimes de exploração sexual e tráfico humano nas regiões receptoras. Essas violações sistemáticas não apenas vitimizam populações já vulnerabilizadas, mas também levantam sérios questionamentos acerca da eficácia das ferramentas de responsabilização e evidenciam a necessidade de reformas estruturais urgentes no sistema da ONU.

Neste contexto, este artigo busca analisar os desafios enfrentados pela justiça internacional no que tange à impunidade dos *peacekeepers* infratores. A análise parte da constatação de que há uma lacuna significativa na responsabilização penal internacional de militares que, atuando sob a bandeira das Nações Unidas, cometem graves violações de direitos humanos, como a exploração sexual e o tráfico de pessoas, sobretudo em contextos de vulnerabilidade. Além disso, examina-se o papel do Tribunal Penal Internacional (TPI) e das convenções internacionais na mitigação desses abusos, bem como a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e punição. O estudo fundamenta-se em uma revisão bibliográfica de documentos oficiais, relatórios internacionais e literatura acadêmica sobre o tema.

2 Operações de Paz da Organização das Nações Unidas

Para compreender os fatores que alimentam a impunidade dos agentes infratores, faz-se necessário contextualizar a natureza das Missões de Paz da ONU e a própria evolução de seus mandatos. De acordo com o Departamento de Operações de Paz da organização, o *peacekeeping* consolidou-se como uma das ferramentas mais dinâmicas para conter a escalada da violência e viabilizar a estabilização social internacional. Desde sua primeira incursão em 1948, a ONU já administrou 71 missões de paz, mantendo um contingente ativo distribuído em diferentes regiões

em crise. Ao longo desses mais de 75 anos de existência, o modelo operacional dessas intervenções passou por sensíveis modificações que demandam uma leitura histórica atenta.

“Os mandatos das operações de paz variam consideravelmente, mas, em geral, são intervenções internacionais realizadas em apoio a um processo de paz. No curto prazo, são projetadas para monitorar acordos de cessar-fogo, proporcionar um ambiente seguro para a ação humanitária e prevenir uma recaída no conflito. No médio a longo prazo, seu objetivo é abordar as causas profundas de um conflito e lançar as bases para a justiça social e a paz sustentável. No entanto, as operações de paz não podem alcançar um mandato tão amplo por conta própria e precisam ser entendidas como parte integrante de um sistema maior de construção da paz, que consiste em dimensões de segurança; política, governança e participação; humanitária; socioeconômica; e de justiça e reconciliação” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, tradução).

O desenho político que autoriza tais operações está centralizado no Conselho de Segurança, órgão dotado de competência primordial para deliberar sobre a paz mundial, composto por cinco membros permanentes com poder de veto: China, Estados Unidos, França, Rússia, Reino Unido, e dez membros rotativos. Durante o período da Guerra Fria, a operacionalidade do Conselho de Segurança restou severamente engessada devido ao antagonismo ideológico e geopolítico entre Estados Unidos e União Soviética, o que inviabilizava consensos na maioria das crises internacionais.

Foi nesse ambiente de restrição que emergiram as chamadas operações de paz tradicionais (*traditional peacekeeping operations*), as quais, embora destituídas de previsão expressa no texto original da Carta das Nações Unidas, firmaram-se como uma alternativa pragmática para a mitigação de conflitos inter estatais. Tais missões operavam sob o manto do que a literatura especializada convencionou denominar como a "Santíssima Trindade" (*Holy Trinity*) dos princípios fundamentais: o consentimento expresso do Estado anfitrião, a estrita imparcialidade das forças internacionais e o não uso da força pelas tropas, resguardada a hipótese de legítima defesa. O foco primordial dessas forças militares restringia-se ao monitoramento técnico de cessar-fogos, à consolidação de zonas desmilitarizadas e à supervisão do recuo de exércitos estrangeiros.

Com o colapso do bloco soviético e o encerramento da Guerra Fria, a ONU deparou-se com uma conjuntura internacional propícia para uma atuação mais incisiva. Contudo, a proliferação de conflitos intraestatais de caráter étnico e civil trouxe à tona novos desafios para os quais as operações tradicionais de observação se mostraram integralmente insuficientes. Esse panorama forçou a reforma das estratégias institucionais da organização, impulsionando a inclusão de agendas voltadas à defesa dos direitos humanos, à assistência humanitária e ao fortalecimento da sociedade civil. Em análise sobre esse marco de transição, Araújo (2021) pondera que:

Alguns pontos em comum apareceram nas falas de todos os representantes dos Estados presentes. [...] Temas como democracia, direitos humanos, desenvolvimento humano e

desarmamento apareceram na maioria das falas, mas o mais evidente foi como absolutamente todos os presentes mencionaram que aquele era um momento crucial em que se abria uma oportunidade para o fortalecimento da ONU, especialmente quanto à sua efetividade na resolução de conflitos (ARAÚJO, 2021, p. 65).

Esse novo paradigma analítico e operacional foi chancelado em 1992 pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali no documento "Agenda para a Paz". O relatório diagnosticou as transformações na segurança global e pautou a imperiosidade de se enfrentar as causas estruturais da violência, tais como a opressão política, a miséria e a degradação social. Defendeu-se que as missões, conquanto preservassem o respeito aos pilares da *Holy Trinity*, deveriam assumir uma feição multidimensional, incorporando atividades civis de reconstrução institucional, desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes, além da tutela ativa dos direitos humanos.

2.1 Transformações e Desafios das Operações de Paz da ONU (2000-2009)

Na década seguinte, entre os anos de 2000 e 2009, as operações de paz aprofundaram seu escopo multidimensional, direcionando esforços para estratégias duradouras de engenharia política e estatal pós-conflito, preterindo a mera contenção militar imediata. Esse portfólio de atividades compreendia desde a reestruturação do Poder Judiciário e do sistema penitenciário local até a fiscalização de pleitos eleitorais para afiançar a estabilidade governamental democrática e o acolhimento direto de populações assoladas por crises humanitárias extremas.

Todavia, a partir de 2009, observou-se um novo giro doutrinário nas missões da ONU. Estados desenvolvidos que figuram como os principais financiadores do orçamento das missões, manifestaram crescente descontentamento com a morosidade e a suposta ineficácia dessas intervenções de longo prazo, demandando uma revisão de sua utilidade. Esse cenário catalisou um redirecionamento estratégico caracterizado pelo retorno ao uso ostensivo e coercitivo da força militar em detrimento das metas civis e de desenvolvimento institucional.

Essa transição doutrinária reduziu drasticamente o orçamento e o protagonismo outorgados às tarefas de reconstrução social e apoio humanitário, elegendo a pacificação forçada e a neutralização de ameaças armadas imediatas como metas prioritárias. Consequentemente, o aparato internacional viu-se desaparelhado para atuar sobre os fatores estruturais geradores das crises, privilegiando respostas táticas, bélicas e de curto prazo. Do ponto de vista analítico, esse recrudescimento militar gerou profundas contradições. Se por um lado conferiu às missões maior

capacidade de reação robusta contra grupos insurgentes face a emergências humanitárias, por outro tendeu a estender a duração dos conflitos e a inflamar rivalidades locais.

Mais grave ainda, a hipertrofia do braço militar e o alargamento do contingente armado nos territórios de acolhimento culminaram no aumento exponencial de relatos de abusos sistemáticos contra os direitos humanos perpetrados pelos próprios capacetes azuis, como os documentados no âmbito da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC). Evidencia-se, assim, a complexidade inerente a essas operações e o paradoxo de se tentar construir uma paz justa e sustentável por meio de arranjos que secundarizam os direitos das populações protegidas face aos interesses geopolíticos das grandes potências do Conselho de Segurança

3. Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo

A presença onusiana no Congo remonta ao ano de 1960 com o estabelecimento da *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC), voltada a salvaguardar a transição política e a integridade territorial do Estado recém-independente. Frente à severa degradação da segurança regional na década de 1990, o Conselho de Segurança instituiu, em novembro de 1999, a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC). Provida inicialmente de um mandato restrito à observação técnica do cessar-fogo decorrente da Segunda Guerra do Congo e destituída de autorização para o uso proativo da força, a operação visava subsidiar o diálogo político e assegurar a proteção de civis de forma estritamente defensiva.

Com o intuito de esquivar-se do disposto no Capítulo VII da Carta da ONU, que versa sobre medidas coercitivas e intervenções armadas diretas perante ameaças à segurança internacional, o Conselho evitou classificar formalmente a crise congoleza nesses termos em seus primeiros atos. No entanto, a escalada vertiginosa de massacres contra populações civis forçou uma guinada estrutural, culminando na autorização do uso da força para a imposição da paz em 2003 e no suporte militar à intervenção liderada pela França para a desarticulação de milícias no leste do país. Essas metamorfoses redefiniram a MONUC, convertendo-a em uma operação multidimensional de alta intensidade a partir de 2004.

Posteriormente, por intermédio da Resolução 1925 do Conselho de Segurança, a missão teve seu mandato ampliado e foi rebatizada como Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). O novo arranjo fixou como prioridade o restabelecimento do sistema de justiça criminal e a reforma da polícia local. Contudo, a eficácia do mandato foi perenemente testada pela continuidade de violações em larga escala, incluindo execuções extrajudiciais e a conscrição infantil por bandos armados. Do ponto de vista das relações

de poder, sobressai uma marcante clivagem: enquanto o ônus financeiro e as deliberações de comando político da missão são capitaneados por potências como França, Reino Unido e Estados Unidos, o fornecimento efetivo de contingente humano militar é delegado a nações periféricas e em desenvolvimento, gerando fragmentações na cadeia de responsabilização.

A MONUSCO também atuou ativamente na governança eleitoral do país, prestando suporte logístico ao pleito que reconduziu Joseph Kabila Kabange à presidência sob fortes denúncias de fraudes por parte da oposição. Pressionado pela comunidade internacional, o mandatário ordenou a captura do general Bosco Ntaganda, ato que instigou uma deserção massiva nas Forças Armadas locais e propiciou a formação do grupo rebelde Movimento 23 de Março (M23). Esse fenômeno deflagrou nova conflagração civil, arrastando as forças da ONU para combates diretos contra os insurgentes. Em resposta, o Conselho de Segurança impôs sanções econômicas e acirrou os mecanismos de controle sobre o contrabando de recursos minerais que financiavam a guerrilha, culminando no colapso parcial do grupo e na posterior rendição de sua liderança principal em 2013.

3.1 O aumento do tráfico sexual e da exploração de mulheres na República Democrática do Congo

A trajetória da intervenção internacional no Congo ficou profundamente associada ao aviltamento dos direitos das populações vulneráveis, figurando a MONUC e a MONUSCO entre as missões com os maiores índices históricos de acusações de exploração e abuso sexual imputados ao seu próprio pessoal civil e militar. Durante rearranjos táticos no leste congolês, relatórios oficiais documentaram graves abusos perpetrados por militares das Forças Armadas locais (FARDC) agindo de forma concomitante ou sob a omissão e tolerância de tropas das Nações Unidas. O Escritório Conjunto de Direitos Humanos da ONU coletou evidências de múltiplos estupros coletivos e violações sistemáticas cometidas nesse cenário de desordem social:

Soldados da FARDC entraram em casas, geralmente em grupos de três a seis, e, depois de ameaçar os habitantes, saquearam o que puderam encontrar. [...] Um ou dois soldados saíam com os bens saqueados e pelo menos um ficava de guarda enquanto os soldados da FARDC restantes estupravam mulheres e meninas na casa. [...] A maioria das vítimas foi estuprada por mais de um soldado (UN News, 2013).

Sob uma análise sociológica e econômica de gênero, a alocação de vultosos contingentes militares dotados de expressivo poder financeiro em regiões pauperizadas fomentou, de maneira indireta, a estruturação de uma economia subterrânea voltada à exploração de serviços sexuais comerciais. Mulheres, adolescentes e crianças foram reiteradamente traficadas de áreas rurais isoladas ou de Estados fronteiriços em direção aos centros urbanos e bases logísticas onde se

concentravam as tropas da ONU, sendo aprisionadas em redes de prostituição forçada e servidão sob coação física e econômica. Estudos acadêmicos consolidam essa correlação direta, demonstrando que o aporte de forças internacionais de segurança opera frequentemente como um vetor de indução e expansão do crime organizado transnacional voltado ao tráfico humano para fins sexuais:

Afirmamos que os peacekeepers da ONU aumentam a demanda por trabalho sexual e que essa demanda pode ser atendida por meio do tráfico humano para a prostituição forçada [...] Descobrimos que a presença das forças de paz da ONU está positivamente correlacionada com um estado sendo citado como destino para a prostituição forçada (Bell, Sam & Flynn, Michael & Machain, Carla, 2018).

Dessa forma, irrompe uma gritante fratura ética: o instrumento originalmente desenhado para resguardar a incolumidade física de civis e restaurar a legalidade passa a atuar como elemento catalisador de graves ofensas à dignidade humana, tornando urgente um escrutínio crítico sobre os mecanismos formais de controle da conduta de tais contingentes.

4. A Falta de Punição dos *Peacekeepers* nas Operações de Paz da ONU

O vácuo jurídico e a crônica falta de punição aos agentes internacionais que cometem crimes de natureza sexual constituem uma das principais máculas à integridade institucional da ONU. Do ponto de vista puramente técnico-jurídico, a raiz desse cenário de impunidade vincula-se de forma direta à própria arquitetura legal que rege as operações de paz, especificamente expressa nos chamados Status of Forces Agreements (SOFAs). Os SOFAs constituem tratados bilaterais celebrados entre as Nações Unidas e o Estado receptor da intervenção, cujo escopo primordial é salvaguardar a independência operacional das forças internacionais. Ocorre que, sob essa justificativa, tais instrumentos conferem imunidade penal absoluta aos capacetes azuis perante as cortes do Estado soberano onde os crimes foram perpetrados. Por conseguinte, opera-se uma transferência compulsória de jurisdição: a prerrogativa e o dever de investigar, processar e julgar os delitos penais cometidos pelos militares ficam reservados, com exclusividade, às autoridades e tribunais de seus respectivos países de origem, os denominados Países Contribuintes de Tropas (Troop-Contributing Countries — TCCs).

A questão mais importante que merece reflexão é com relação à responsabilidade dos países fornecedores de tropas. Está claro que o país fornecedor detém com exclusividade a jurisdição sobre 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 à jurisdição exclusiva de seus respectivos Estados. Porém, esses Estados não costumam fazer uso desse direito/dever. (GRASSI, p. 211, 2011).

Essa privatização soberana da justiça penal acarreta gravíssimas distorções práticas. Na imensa maioria dos casos, os TCCs, que frequentemente correspondem a Estados em desenvolvimento que dependem dos repasses financeiros da ONU para a manutenção de suas próprias forças armadas, carecem de vontade política, recursos logísticos locais ou real interesse institucional para processar criminalmente seus oficiais por abusos cometidos em solo estrangeiro. Quando as tropas retornam ao território de origem, os inquéritos instaurados pela ONU costumam ser sumariamente arquivados pelas justiças militares nacionais ou resultam em sanções meramente administrativas de caráter leve, perpetuando o sentimento de blindagem legal entre os infratores.

Esse cenário engendra o que a doutrina identifica como uma profunda seletividade penal internacional. Enquanto, a Organização tenha instituído diretrizes destinadas a condicionar seu apoio logístico à observância de direitos fundamentais, as sanções concretas são aplicadas de forma célere contra forças locais ou rebeldes, ao passo que os contingentes sob o comando das Nações Unidas desfrutam de um escudo protetivo de facto. Evoca-se aqui a lúcida advertência de Sigrun Skogly: "a ONU corre o risco de minar seus próprios princípios se permitir que seus agentes cometam abusos impunemente". Desse modo, consolida-se um duplo padrão ético e jurídico que fragiliza as bases de legitimidade de qualquer esforço de pacificação internacional, tornando indispensável o avanço analítico em direção a cortes dotadas de competência complementar indene a interesses estatais corporativos.

5. O Papel do Tribunal Penal Internacional (TPI) e as Suas Limitações Estruturais

O Tribunal Penal Internacional (TPI), instituído com a aprovação do Estatuto de Roma em 1998 e em pleno funcionamento desde 2002, desponta como a primeira corte penal permanente da história dotada de atribuição para processar e punir indivíduos, de forma direta, pela prática de graves ofensas internacionais, nominalmente o genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão. Pautado pela premissa da justiça desvinculada de privilégios soberanos, o Estatuto de Roma consagra expressamente a irrelevância da qualidade oficial do agente, vedando o uso de cargos políticos ou imunidades militares como causas de isenção de pena.

No contexto que envolve violações de direitos humanos em missões multilaterais, o TPI desponta teoricamente como uma via institucional indispensável para a superação do vácuo jurisdicional deixado pela inércia dos TCCs. Operando sob o Princípio da Complementaridade, a Corte de Haia pode evocar sua competência penal sempre que restar plenamente evidenciado que o sistema judicial nacional do Estado que detinha a jurisdição originária sobre o acusado encontra-se

integralmente incapaz ou relutante (*unwilling or unable*) em conduzir uma apuração séria e isenta. Desse modo, em contextos operacionais conflagrados como o da República Democrática do Congo, o TPI assume a função de salvaguarda de última instância, apta a processar os perpetradores quando os mecanismos domésticos falham de forma deliberada. Com base na análise de Melanie O'Brien, renomada acadêmica em direito internacional e justiça transicional, são exploradas as complexidades da responsabilização dos *peacekeepers*. A autora destaca a necessidade de um sistema robusto de prestação de contas, que assegure tanto a integridade das operações de paz da ONU quanto a proteção dos civis (O'BRIEN, 2018).

Analizando detidamente essa engrenagem de responsabilização, Melanie O'Brien sinaliza a urgência de se consolidar um ecossistema internacional de prestação de contas (*accountability*) que não sacrifique os direitos da população civil sob o manto da imunidade diplomática e militar corporativa. Para tanto, impõe-se a estruturação de instâncias periciais autônomas e canais de denúncia blindados contra interferências da cadeia de comando militar direta.

Contudo, a viabilidade de atuação prática do TPI face a crimes perpetrados por *peacekeepers* enfrenta barreiras intransponíveis de natureza normativa e geopolítica, as quais limitam drasticamente o alcance real de suas decisões: O TPI não possui jurisdição penal universal automática. Sua atuação está adstrita aos crimes praticados no território de um Estado-Parte do Estatuto de Roma ou por nacionais de um Estado-Parte. Ocorre que uma parcela expressiva das nações que fornecem os maiores contingentes militares para as operações de paz da ONU (tais como a Índia, o Paquistão e Bangladesh) não ratificou o Estatuto de Roma, o que impede o Tribunal de exercer sua jurisdição pessoal ordinária sobre tais agentes, mesmo que os delitos ocorram em território congolês (que é Estado-Parte); O desenho da governança global da segurança impõe severos constrangimentos à autonomia do TPI. O artigo 16 do Estatuto de Roma confere ao Conselho de Segurança da ONU a prerrogativa de suspender, por meio de resolução aprovada sob o Capítulo VII, qualquer investigação ou processo em curso na Corte pelo prazo renovável de doze meses. Fazendo uso abusivo dessa engenharia, superpotências globais historicamente constrangeram o Conselho a editar resoluções, a exemplo das Resoluções 1422 (2002) e 1487 (2003), que proibiam preventivamente o TPI de iniciar investigações ou processos relativos a funcionários ou militares de Estados não-partes envolvidos em missões estabelecidas ou autorizadas pelas Nações Unidas.

Essa flagrante ingerência das instâncias políticas sobre o tribunal permanente desfigura a universalidade da justiça internacional e escancara a assimetria do poder global, relegando a aplicação das normas penais internacionais a um filtro de conveniência geopolítica que favorece a impunidade dos agentes de segurança da ONU.

5.1 Convenções Internacionais e Abordagens Cooperativas

Para além do processamento via cortes internacionais permanentes, o adensamento do quadro normativo cooperativo revela-se vital para a contenção e repressão das condutas ilícitas praticadas no âmbito do *peacekeeping*. Um marco proeminente nessa seara é a Iniciativa Global das Nações Unidas de Combate ao Tráfico de Pessoas (UN.GIFT), plataforma de mobilização internacional que visa articular ações integradas contra o tráfico humano e a exploração sexual, categorizados como graves violações aos direitos humanos. Esse arcabouço normativo reitera a necessidade imperiosa de harmonização legislativa e de fortalecimento das legislações domésticas para o enquadramento dessas condutas como crimes de extrema gravidade.

Nesse prumo, urge que os Estados promovam reformas substanciais em seus ordenamentos jurídico-penais internos, estipulando tipos penais precisos e sanções adequadamente proporcionais à gravidade objetiva dos abusos sexuais perpetrados sob o pretexto de missões internacionais. Paralelamente, faz-se indispensável o aprimoramento dos mecanismos de assistência jurídica mútua e extradição, facultando a troca célere de evidências periciais entre as autoridades do Estado territorialmente afetado e as instâncias persecutórias do Estado de origem do agente, barateando os custos processuais e mitigando a impunidade transfronteiriça.

Do mesmo modo, os tratados fundamentais de direitos humanos exercem um papel basilar na parametrização dos deveres de conduta das tropas. Instrumentos de espectro universal, tais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, fornecem a moldura deontológica e axiológica à qual todo e qualquer agente sob comando multilateral deve estrita obediência. A aplicação rigorosa e sistemática dessas salvaguardas normativas funciona como baliza essencial para mitigar os desvios de conduta e afiançar a higidez ética do aparato internacional.

Assim, essas convenções incentivam a criação de mecanismos independentes de monitoramento e relatório para investigar alegadas violações. A aplicação eficaz dessas normas é essencial para garantir o respeito aos direitos humanos e fornecer uma base de avaliação para a atuação dos *peacekeepers*. Diante desse panorama, o combate à exploração e ao abuso sexual por *peacekeepers* exige um conjunto abrangente de estratégias, incluindo a utilização eficaz do TPI, a aplicação rigorosa das convenções de direitos humanos e a modernização das abordagens nacionais.

O fortalecimento dessas ferramentas de responsabilização e a implementação de reformas institucionais são passos fundamentais para garantir a integridade das operações de paz e a proteção dos direitos humanos.

5.2. Política de Tolerância Zero

Com o fito de reprimir e estancar a recorrência de desvios éticos em suas intervenções, a ONU chancelou formalmente a chamada política de Tolerância Zero contra o abuso e a exploração sexual. Estruturada sobre os vetores da dignidade da pessoa humana, da equidade de gênero e do dever de proteção a populações civis vulneráveis, a diretriz impõe não somente a proibição peremptória de qualquer conduta abusiva, mas também estatui o dever de assistência integral às vítimas, assegurando suporte médico, acompanhamento psicológico e amparo jurídico qualificado. Igualmente, fomentou-se a abertura de canais sigilosos e independentes para a recepção de notícias de crimes, superando o antigo modelo em que as denúncias eram colhidas pelas próprias instâncias militares denunciadas, fator que inibia os relatos devido ao fundado temor de represálias. A Doutrina Capstone da ONU (2008) sedimentou essa obrigatoriedade institucional ao fixar que:

A liderança sênior da missão deve garantir que todo o pessoal esteja plenamente ciente dos padrões de conduta esperados e que medidas eficazes estejam em vigor para prevenir má conduta. O pessoal civil, policial e militar deve receber treinamento obrigatório sobre exploração e abuso sexual, e esse treinamento deve ser contínuo, à medida que as tropas entram e saem das operações de paz. Deve haver tolerância zero para qualquer tipo de exploração e abuso sexual, bem como para outras formas graves de má conduta. Casos de infração devem ser tratados com firmeza e justiça, a fim de evitar a deslegitimação e a perda da autoridade moral da missão" (Doutrina Capstone, 2008)

No entanto, mesmo com essa diretriz, a práxis internacional seguiu revelando desconcertantes descompassos entre o discurso oficial e a realidade de campo, persistindo elevados índices de denúncias de abusos no âmbito da MONUC. Em resposta à perenidade das críticas, o aparato internacional buscou intensificar os ciclos de capacitação humanística pré-desdobramento e a difusão de manuais deontológicos rígidos entre os contingentes nacionais.

A partir de 2017, sob a gestão do Secretário-Geral António Guterres, as estratégias institucionais de combate a esses ilícitos receberam renovado impulso político. Guterres conferiu centralidade à escuta ativa das populações vitimizadas e instituiu a central de denúncias unificada das Nações Unidas. Sob o mesmo influxo reformador, criou-se o *Office of the Victim's Rights Advocate* (Escritório de Defesa dos Direitos das Vítimas), tendo Jane Connors como primeira representante

global com o mandato de zelar pelo respeito aos interesses jurídicos e pela reparação devida às vítimas de abusos sexuais corporativos. Ademais, relatórios subsequentes de proteção pautaram a imperiosidade de estreitamento cooperativo entre as agências da ONU e o Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (ACNUR), fixando guias de conduta padronizados e exigindo dos Estados-Membros o compromisso formal de processar com rigor e proporcionalidade os seus respectivos nacionais implicados em infrações dessa estirpe.

Contudo, malgrado esses inegáveis avanços gerenciais, persistem significativos desafios estruturais. Uma parcela expressiva dos capacetes azuis opera sob a certeza prática da impunidade, fiada na debilidade dos mecanismos domésticos de persecução penal militar e nas salvaguardas diplomáticas tradicionais. Esse sentimento difuso de imunidade atua como fator permissivo para a reiteração das condutas delituosas, tornando premente que as Nações Unidas revisem de forma corajosa os arranjos bilaterais que terminam por obstar a aplicação linear da justiça distributiva e retributiva nos palcos de conflito mundial.

CONCLUSÃO

O presente estudo evidenciou que as operações de paz da Organização das Nações Unidas se consolidaram como instrumentos de inegável relevância para a contenção da violência e estabilização de cenários de conflagração armada ao redor do planeta. Ao longo de sua evolução histórica, essas missões expandiram significativamente seus escopos tradicionais, migrando do mero policiamento de cessar-fogos bilaterais para mandatos multidimensionais complexos que envolvem a reestruturação das instituições estatais, a proteção ativa de minorias e a coordenação da assistência humanitária de emergência. Contudo, a despeito da elevação de seus propósitos formais, a integridade ética e a eficácia prática dessas intervenções encontram-se perenemente ameaçadas pela reiteração de graves crimes de exploração sexual e tráfico de pessoas perpetrados por integrantes de suas próprias tropas militares.

A dinâmica das crises contemporâneas impõe respostas integradas, porém a crônica impunidade que beneficia os *peacekeepers* infratores revela fraturas estruturais incontornáveis na engenharia de responsabilização do direito internacional penal. Ao blindar os agentes por meio de imunidades absolutas conferidas pelos acordos de estatuto de forças (SOFAs) e ao delegar o dever de punir de forma exclusiva a Estados de origem frequentemente desinteressados, o sistema internacional perpetua a vitimização de populações hipossuficientes e esvazia a autoridade moral das Nações Unidas.

Nesse cenário, conquanto a atuação complementar do Tribunal Penal Internacional e a densificação das convenções multilaterais (como a UN.GIFT) representam importantes trincheiras normativas, sua utilidade real permanece severamente manietada por condicionantes de ordem geopolítica, tais como a não ratificação do Estatuto de Roma pelas principais nações provedoras de tropas e os mecanismos de suspensão processual manejados pelas potências do Conselho de Segurança.

Para que as operações de paz resgatem sua legitimidade e cumpram fielmente o imperativo de proteção dos direitos humanos, mostra-se imperiosa a superação dos filtros de seletividade penal e o aprimoramento dos arranjos jurisdicionais vigentes. Isso demanda a instituição de órgãos periciais de fiscalização dotados de real independência política no terreno das missões, a imposição de severas sanções financeiras e institucionais aos Países Contribuintes de Tropas que se omitirem no dever de punir, e a relativização das imunidades de jurisdição penal perante crimes de lesa-humanidade. Somente por intermédio de uma reforma institucional corajosa, sintonizada com os ditames da justiça transicional, será possível assegurar que a bandeira das Nações Unidas opere como efetivo escudo de proteção e dignidade para as vítimas dos conflitos globais.

REFERÊNCIAS

AOI, Chiyuki; CONING, Cedric de; THAKUR, Ramesh (ed.). *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations: The Impact of Military Intervention*. New York: Routledge, 2007.

ARAÚJO, Ana Cristina M. *A reforma da ONU e as operações de paz*. São Paulo: Editora Universidade, 2021.

BELL, Sam R.; FLYNN, Michael E.; MACHAIN, Carla Martinez. *Peacekeeping and Human Trafficking: Examining the Role of UN Missions*. *Journal of Human Trafficking*, v. 10, n. 3, p. 215-230, 2018.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, entendimento da paz e manutenção da paz*. Nova York: Nações Unidas, 1992.

DUARTE, Jorge; CARVALHO, Alexandre; SOUZA, Mariana. *Desafios e Transformações nas Operações de Paz da ONU*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022.

FAGANELLO, Marco. Operações de Paz da ONU: Princípios e Desafios. Brasília: Editora UNB, 2013.

GRASSI, Marília. Responsabilidade dos Países Fornecedores de Tropas em Operações de Paz da ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, p. 207-224, 2011. LEAL, Diego et al. *Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo: História e Impactos*. São Paulo: Editora USP, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Capstone Doctrine: United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines. New York: Department of Peacekeeping Operations, 2008. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Nova York: Nações Unidas, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Medidas da ONU para a proteção contra a exploração e o abuso sexual. Nova York: Nações Unidas, 2023. Disponível em: <https://www.un.org/pt/sexual-exploitation-abuse/index.shtml>. Acesso em: 12 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). MONUC: background paper. Nova York: Departamento de Operações de Paz, 2009. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/mission/past/monuc/documents/monuc_background2009.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Operações de Paz da ONU: Mandatos e Objetivos. Nova York: Departamento de Operações de Paz, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Peacekeeping: ONU em Burundi. Nova York: Departamento de Operações de Paz, [200-?]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onucB.htm>. Acesso em: 12 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach – Report of the Secretary-General. New York: General Assembly, 2023 (A/77/744). Disponível em: <https://undocs.org/en/A/77/744>. Acesso em: 12 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). Relatório Anual de Atividades. Nova York: Nações Unidas, 2009.

ONU NEWS. Guterres cria cargo para promover os direitos das vítimas de exploração e abuso sexual. Nova York: ONU News, 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/03/1610322>. Acesso em: 12 jun. 2025.

UNITED NATIONS NEWS. UN confirms killing of 5 children in South Sudan. United Nations News, New York, 6 maio 2013. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2013/05/439112>. Acesso em: 12 jun. 2025.

UN NEWS. Relatórios de Abuso Sexual na República Democrática do Congo. Nova York: UN News, 2013.

O'BRIEN, Melanie. Criminalising Peacekeepers: Modernising National Approaches to Sexual Exploitation and Abuse. In: NORMAN, Paul (ed.). Transnational Crime, Crime Control and Security. London: Routledge, 2018. p. 112-130.

LOUDRAAT, Chantal de Jonge. Peacekeeping during the Cold War: The Early Years. *International Peacekeeping*, v. 3, n. 1, p. 45-60, 1996. SKOGLY, Sigrun. The Human Rights Obligations of the United Nations and its Specialized Agencies. London: Kluwer Law International, 2003.